



SÉLECTION DES GRANDS ARRÊTS ANNÉE 2023

COLLECTION DES RÉSUMÉS
DE LA DIRECTION DE LA RECHERCHE ET DOCUMENTATION

Table des matières

Avant-propos	11
Chapitre 1 – La Cour de justice	12
I. Valeurs communes de l’Union européenne et droits fondamentaux	12
1. État de droit et protection juridictionnelle effective	12
Arrêt du 5 juin 2023 (grande chambre), Commission/Pologne (Indépendance et vie privée des juges) (C-204/21, EU:C:2023:442).....	12
Arrêt du 13 juillet 2023 (grande chambre), YP e.a. (Levée d’immunité et suspension d’un juge) (C-615/20 et C-671/20, EU:C:2023:562)	20
Arrêt du 21 décembre 2023 (grande chambre), Krajowa Rada Sądownictwa (Maintien en fonctions d’un juge) (C-718/21, EU:C:2023:1015)	27
2. Principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines	31
Arrêt du 4 mai 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367)	31
Arrêt du 24 juillet 2023 (grande chambre), Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606)	33
3. Principe ne bis in idem	38
Arrêt du 14 septembre 2023, Volkswagen Group Italia et Volkswagen Aktiengesellschaft (C-27/22, EU:C:2023:663)	38
4. Protection des données à caractère personnel	41
a. Autorisation d’écoutes téléphoniques dans le cadre d’une procédure pénale	41
Arrêt du 16 février 2023, HYA e.a. (Motivation des autorisations des écoutes téléphoniques) (C-349/21, EU:C:2023:102)	41
b. Collecte de données biométriques et génétiques dans le cadre d’une procédure pénale	43
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).....	43
c. Réutilisation dans le cadre d’une procédure administrative de données à caractère personnel mises à la disposition des autorités dans le cadre d’une procédure pénale	47
Arrêt du 7 septembre 2023, Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra (C-162/22, EU:C:2023:631)	47
d. Traitement des données à caractère personnel sur les réseaux sociaux en ligne	51

	Arrêt du 4 juillet 2023 (grande chambre), Meta Platforms e.a. (Conditions générales d'utilisation d'un réseau social) (C-252/21, EU:C:2023:537)	51
e.	Droit d'accès aux données à caractère personnel	55
	Arrêt du 26 octobre 2023, FT (Copies du dossier médical) (C-307/22, EU:C:2023:811)	55
f.	Imposition d'amendes administratives pour violation du RGPD	58
	Arrêt du 5 décembre 2023 (grande chambre), Nacionalinis visuomenės sveikatos centras (C-683/21, EU:C:2023:949)	58
	Arrêt du 5 décembre 2023 (grande chambre), Deutsche Wohnen (C-807/21, EU:C:2023:950)	61
II.	Citoyenneté de l'Union	65
1.	Mesures restreignant la libre circulation des citoyens de l'Union	65
	Arrêt du 5 décembre 2023 (grande chambre), Nordic Info (C-128/22, EU:C:2023:951)	65
	Arrêt du 21 décembre 2023 (grande chambre), Chief Appeals Officer e.a. (C-488/21, EU:C:2023:1013)	68
2.	Perte de la citoyenneté européenne du fait de la perte de la nationalité d'un État membre	71
	Arrêt du 5 septembre 2023 (grande chambre), Udlændinge- og Integrationsministeriet (Perte de la nationalité danoise) (C-689/21, EU:C:2023:626)	71
3.	Droit de séjour dérivé des ressortissants d'un pays tiers, membres de la famille d'un citoyen de l'Union	73
	Arrêt du 22 juin 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Mère thaïlandaise d'un enfant mineur néerlandais) (C-459/20, EU:C:2023:499)	73
III.	Libertés de circulation dans l'Union	76
1.	Liberté d'établissement	76
	Arrêt du 8 juin 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448)	76
	Arrêt du 13 juillet 2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568)	78
2.	Libre prestation de services	80
	Arrêt du 16 mars 2023, Beobank (C-351/21, EU:C:2023:215)	80
3.	Libre circulation des capitaux	82
	Arrêt du 12 octobre 2023, BA (Successions – Politique sociale de logement dans l'Union) (C-670/21, EU:C:2023:763)	82
IV.	Contrôle aux frontières, asile et immigration	85
1.	Politique d'asile	85
	Arrêt du 6 juillet 2023, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Réfugié ayant commis un crime grave) (C-663/21, EU:C:2023:540)	85

Arrêt du 6 juillet 2023, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Réfugié ayant commis un crime grave) (C-8/22, EU:C:2023:542).....	85
Arrêt du 6 juillet 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Crime particulièrement grave) (C-402/22, EU:C:2023:543).....	85
2. Politique d'immigration.....	90
Arrêt du 18 avril 2023, Afrin (C-1/23 PPU, EU:C:2023:296).....	90
Arrêt du 29 juin 2023, Stadt Frankfurt am Main et Stadt Offenbach am Main (Renouvellement d'un permis de séjour dans le deuxième État membre) (C-829/21 et C-129/22, EU:C:2023:525)	92
3. Franchissement des frontières.....	94
Arrêt du 5 septembre 2023 (grande chambre), Parlement/Commission (Exemption de visa pour les ressortissants des États-Unis) (C-137/21, EU:C:2023:625)	94
V. Coopération judiciaire en matière pénale	98
1. Mandat d'arrêt européen	98
a. Compétence de l'autorité judiciaire d'émission.....	98
Arrêt du 31 janvier 2023 (grande chambre), Puig Gordi e.a. (C-158/21, EU:C:2023:57)	98
b. Exécution des mandats d'arrêt européens et conditions de la remise.....	100
Arrêt du 18 avril 2023 (grande chambre), E. D. L. (Motif de refus fondé sur la maladie) (C-699/21, EU:C:2023:295).....	100
Arrêt du 6 juin 2023 (grande chambre), O. G. (Mandat d'arrêt européen à l'encontre d'un ressortissant d'un État tiers) (C-700/21, EU:C:2023:444)	102
Arrêt du 21 décembre 2023 (grande chambre), GN (Motif de refus fondé sur l'intérêt supérieur de l'enfant) (C-261/22, EU:C:2023:1017)	106
2. Droit à l'information dans le cadre des procédures pénales.....	108
Arrêt du 22 juin 2023 (grande chambre), K.B. et F.S. (Relevé d'office dans le domaine pénal) (C-660/21, EU:C:2023:498).....	108
3. Reconnaissance mutuelle des décisions de condamnation en matière pénale	111
Arrêt du 12 janvier 2023, MV (Confusion des peines) (C-583/22 PPU, EU:C:2023:5)	111
4. Parquet européen	114
Arrêt du 21 décembre 2023 (grande chambre), G. K. e.a. (Parquet européen) (C-281/22, EU:C:2023:1018)	114
VI. Coopération judiciaire en matière civile.....	117

1.	Règlement n° 2201/2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale.....	117
	Arrêt du 13 juillet 2023, TT (Déplacement illicite de l'enfant) (C-87/22, EU:C:2023:571).....	117
2.	Règlement n° 805/2004 portant création d'un titre exécutoire européen pour les créances incontestées	119
	Arrêt du 16 février 2023, Lufthansa Technik AERO Alzey (C-393/21, EU:C:2023:104).....	119
VII.	Transports	123
	Arrêt du 21 décembre 2023, Commission/Danemark (Durée maximale de stationnement) (C-167/22, EU:C:2023:1020).....	123
VIII.	Concurrence.....	126
1.	Ententes (article 101 TFUE)	126
	Arrêt du 21 décembre 2023 (grande chambre), International Skating Union/Commission (C-124/21 P, EU:C:2023:1012).....	126
	Arrêt du 21 décembre 2023 (grande chambre), Royal Antwerp Football Club (C-680/21, EU:C:2023:1010).....	131
2.	Abus de position dominante (article 102 TFUE).....	135
	Arrêt du 19 janvier 2023, Unilever Italia Mkt. Operations (C-680/20, EU:C:2023:33).....	135
	Arrêt du 21 décembre 2023 (grande chambre), European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2023:1011).....	138
3.	Concentrations	143
	Arrêt du 13 juillet 2023 (grande chambre), Commission/CK Telecoms UK Investments (C-376/20 P, EU:C:2023:561).....	143
4.	Aides d'État.....	147
	Arrêt du 12 janvier 2023 (grande chambre), DOBELES HES (C-702/20 et C-17/21, EU:C:2023:1).....	147
	Arrêt du 31 janvier 2023 (grande chambre), Commission/Braesch e.a. (C-284/21 P, EU:C:2023:58).....	150
	Arrêt du 5 décembre 2023 (grande chambre), Luxembourg e.a./Commission (C-451/21 P et C-454/21 P, EU:C:2023:948).....	154
	Arrêt du 14 décembre 2023, Commission/Amazon.com e.a. (C-457/21 P, EU:C:2023:985).....	158
IX.	Dispositions fiscales.....	161
	Arrêt du 28 février 2023 (grande chambre), Fenix International (C-695/20, EU:C:2023:127).....	161
X.	Rapprochement des législations.....	165
1.	Propriété intellectuelle.....	165

	Arrêt du 16 février 2023, Monz Handelsgesellschaft International (C-472/21, EU:C:2023:105)	165
2.	Assurances automobiles	167
	Arrêt du 12 octobre 2023, KBC Verzekeringen (C-286/22, EU:C:2023:767).....	167
3.	Véhicules à moteur	169
	Arrêt du 21 mars 2023 (grande chambre), Mercedes-Benz Group (Responsabilité des constructeurs de véhicules munis de dispositifs d'invalidation) (C-100/21, EU:C:2023:229)	169
4.	Dissémination d'organismes génétiquement modifiés (OGM)	173
	Arrêt du 7 février 2023 (grande chambre), Confédération paysanne e.a. (Mutagenèse aléatoire in vitro) (C-688/21, EU:C:2023:75)	173
5.	Voyages, vacances et circuits à forfait	176
	Arrêt du 8 juin 2023, UFC – Que choisir et CLCV (C-407/21, EU:C:2023:449).....	176
XI.	Internet et commerce électronique	179
	Arrêt du 9 novembre 2023, Google Ireland e.a. (C-376/22, EU:C:2023:835).....	179
XII.	Politique économique et monétaire	182
	Arrêt du 4 mai 2023, BCE/Crédit lyonnais (C-389/21 P, EU:C:2023:368)	182
XIII.	Marchés publics.....	185
	Arrêt du 21 décembre 2023 (grande chambre), Infraestruturas de Portugal et Futrifer Indústrias Ferroviárias (C-66/22, EU:C:2023:1016)	185
XIV.	Politique sociale	189
1.	Égalité de traitement en matière d'emploi et de sécurité sociale.....	189
	Arrêt du 12 janvier 2023, TP (Monteur audiovisuel pour la télévision publique) (C-356/21, EU:C:2023:9)	189
2.	Égalité de traitement en matière d'emploi et de travail	191
	Arrêt du 28 novembre 2023 (grande chambre), Commune d'Ans (C-148/22, EU:C:2023:924)	191
	Arrêt du 7 décembre 2023, AP Assistenzprofis (C-518/22, EU:C:2023:956).....	193
3.	Aménagement du temps de travail	195
	Arrêt du 14 décembre 2023, Sparkasse Südpfalz (C-206/22, EU:C:2023:984).....	195
XV.	Protection des consommateurs	197
1.	Clauses abusives.....	197
	Arrêt du 12 janvier 2023, D.V. (Honoraires d'avocat – Principe du tarif horaire) (C-395/21, EU:C:2023:14).....	197
	Arrêt du 9 novembre 2023, Všeobecná úverová banka (C-598/21, EU:C:2023:845)	199

2.	Droit de rétractation des contrats à distance	202
	Arrêt du 21 décembre 2023 (grande chambre), BMW Bank e.a. (C-38/21, C-47/21 et C-232/21, EU:C:2023:1014).....	202
XVI.	Énergie	208
	Arrêt du 30 mars 2023, Green Network (Injonction de remboursement de frais) (C-5/22, EU:C:2023:273).....	208
XVII.	Accords internationaux.....	210
1.	Compétence externe de l'Union	210
	Arrêt du 17 janvier 2023 (grande chambre), Espagne/Commission (C-632/20 P, EU:C:2023:28)	210
2.	Interprétation d'un accord international	214
	Arrêt du 9 février 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid e.a. (Retrait du droit de séjour d'un travailleur turc) (C-402/21, EU:C:2023:77).....	214
	Chapitre 2 – Le Tribunal	217
I.	Contentieux de l'Union	217
1.	Qualité pour agir	217
	Ordonnance du 6 septembre 2023, CEPD/Parlement et Conseil (T-578/22, EU:T:2023:522)	217
	Ordonnance du 20 septembre 2023, Nicoventures Trading e.a./Commission (T-706/22, EU:T:2023:579).....	220
2.	Recours en responsabilité non contractuelle.....	222
	Arrêt du 28 juin 2023, IMG/Commission (T-752/20, EU:T:2023:366)	222
3.	Compétence du juge de l'Union.....	224
	Arrêt du 26 juillet 2023, Stockdale/Conseil e.a. (T-776/20, EU:T:2023:422)	224
II.	Droit institutionnel	229
	Arrêt du 7 juin 2023, TC/Parlement (T-309/21, EU:T:2023:315).....	229
III.	Concurrence.....	234
1.	Procédure – Demande de renseignements	234
	Arrêt du 24 mai 2023, Meta Platforms Ireland/Commission (T-451/20, EU:T:2023:276)	234
2.	Ententes – Calcul des amendes	238
	Arrêt du 18 octobre 2023, Clariant et Clariant International/Commission (T-590/20, EU:T:2023:650)	238
3.	Aides d'État.....	240
	Arrêt du 10 mai 2023, Ryanair et Condor Flugdienst/Commission (Lufthansa ; COVID-19) (T-34/21 et T-87/21, EU:T:2023:248)	240

Arrêt du 13 septembre 2023, ITD et Danske Fragtmænd/Commission (T-525/20, EU:T:2023:542).....	248
Arrêt du 20 septembre 2023, Belgique/Commission (T-131/16 RENV, EU:T:2023:561)	250
Arrêt du 20 septembre 2023, Magnetrol International e.a./Commission (T-263/16 RENV, T-265/16, T-311/16, T-319/16, T-321/16, T-343/16, T-350/16, T-444/16, T-800/16 et T-832/16, EU:T:2023:565).....	250
Arrêt du 27 septembre 2023, Banco Santander e.a./Commission (T-12/15, T-158/15 et T-258/15, EU:T:2023:583)	254
Arrêt du 20 décembre 2023, Ryanair et Malta Air/Commission (Air France-KLM et Air France ; COVID-19) (T-494/21, EU:T:2023:831).....	257
IV. Dessins ou modèles.....	261
Arrêt du 22 mars 2023, B&Bartoni/EUIPO – Hypertherm (Électrode à insérer dans une torche) (T-617/21, EU:T:2023:152)	261
V. Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives	264
1. Venezuela	264
Arrêt du 13 septembre 2023, Venezuela/Conseil (T-65/18 RENV, EU:T:2023:529)	264
2. Ukraine	268
Arrêt du 15 novembre 2023, OT/Conseil (T-193/22, EU:T:2023:716).....	268
VI. Agriculture et pêche	272
Arrêt du 8 mars 2023, Bulgarie/Commission (T-235/21, EU:T:2023:105).....	272
Arrêt du 12 juillet 2023, Cunsorziu di i Salamaghji Corsi – Consortium des Charcutiers Corses e.a./Commission (T-34/22, EU:T:2023:386).....	275
VII. Santé publique.....	278
Arrêt du 4 octobre 2023, Ascenza Agro et Industrias Afrasa/Commission (T-77/20, EU:T:2023:602)	278
VIII. Énergie	284
Arrêt du 15 février 2023, Austrian Power Grid e.a./ACER (T-606/20, EU:T:2023:64).....	284
Arrêt du 15 février 2023, Austrian Power Grid e.a./ACER (T-607/20, EU:T:2023:65).....	284
IX. Politique commerciale commune	288
1. Antidumping	288
Arrêt du 21 juin 2023, Guangdong Haomei New Materials et Guangdong King Metal Light Alloy Technology/Commission (T-326/21, EU:T:2023:347).....	288
2. Application extraterritoriale de la législation d’un pays tiers	291
Arrêt du 12 juillet 2023, IFIC Holding/Commission (T-8/21, EU:T:2023:387).....	291
X. Politique économique et monétaire	295

Arrêt du 22 novembre 2023, Del Valle Ruíz e.a./CRU (T-302/20, T-303/20 et T-307/20, EU:T:2023:735).....	295
Arrêt du 22 novembre 2023, Molina Fernández/CRU (T-304/20, EU:T:2023:734)	295
Arrêt du 22 novembre 2023, ACOMO e.a./CRU (T-330/20, EU:T:2023:733).....	295
XI. Marchés publics des institutions de l'Union	303
Arrêt du 26 avril 2023, OHB System/Commission (T-54/21, EU:T:2023:210).....	303
Arrêt du 14 juin 2023, Instituto Cervantes/Commission (T-376/21, EU:T:2023:331)	306
XII. Accès aux documents des institutions	310
Arrêt du 25 janvier 2023, De Capitani/Conseil (T-163/21, EU:T:2023:15).....	310
XIII. Fonction publique	314
1. Pension d'orphelin	314
Arrêt du 7 juin 2023, OP/Parlement (T-143/22, EU:T:2023:313).....	314
2. Délai de prescription pour le recouvrement d'allocations indûment versées.....	315
Arrêt du 11 octobre 2023, QT/BEI (T-529/22, EU:T:2023:618)	315
3. Composition d'un jury de concours interne	317
Arrêt du 18 octobre 2023, NZ/Commission (T-535/22, EU:T:2023:653)	317
XIV. Demandes en référé.....	320
Ordonnance du 2 février 2023, Nicoventures Trading e.a./Commission (T-706/22 R, EU:T:2023:39).....	320
Ordonnance du 1 ^{er} mars 2023, Mazepin/Conseil (T-743/22 R, EU:T:2023:102)	322
Ordonnance du 19 juillet 2023, Mazepin/Conseil (T-743/22 R II, EU:T:2023:406)	322
Ordonnance du 19 avril 2023, UC/Conseil (T-6/23 R, EU:T:2023:206)	324
Ordonnance du 21 juillet 2023, Arysta Lifescience/EFSA (T-222/23 R, EU:T:2023:417)	327
Ordonnance du 9 août 2023, Next Media Project/AECP (T-338/23 R, EU:T:2023:467)	330
Ordonnance du 25 septembre 2023, Terminal Ouest Provence/CINEA (T-504/23 R, EU:T:2023:581).....	332
Ordonnance du 27 septembre 2023, Amazon Services Europe/Commission (T-367/23 R, EU:T:2023:589).....	334
Ordonnance du 29 septembre 2023, Red Bull e.a./Commission (T-306/23 R, EU:T:2023:590)	337

Avant-propos

La *Sélection des grands arrêts* est une publication annuelle établie par la Direction de la recherche et documentation, laquelle rassemble les résumés des 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. S'agissant de la Cour, l'intégralité des résumés des décisions rendues par la grande chambre a été reprise, de même que les résumés de certains arrêts des chambres à cinq juges, au vu de leur importance, des matières traitées, de leur intérêt pour le public et de leur originalité. La sélection du Tribunal a suivi une logique similaire. Pour chaque résumé, un lien hypertexte renvoie vers le texte de la décision permettant ainsi un accès immédiat au contenu de celle-ci.

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. Valeurs communes de l'Union européenne et droits fondamentaux ¹

1. État de droit et protection juridictionnelle effective ²

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

« Manquement d'État – Article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE – Article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – État de droit – Protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union – Indépendance des juges – Article 267 TFUE – Faculté d'interroger la Cour à titre préjudiciel – Primauté du droit de l'Union – Compétences en matière de levée d'immunité pénale des juges et en matière de droit du travail, de sécurité sociale et de mise à la retraite des juges du Sąd Najwyższy (Cour suprême, Pologne) conférées à la chambre disciplinaire de cette juridiction – Interdiction pour les 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 ou des pouvoirs juridictionnels de ceux-ci – Vérification par un juge du respect de certaines exigences relatives à l'existence d'un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi érigée en "infraction disciplinaire" – Compétence exclusive pour examiner les questions afférentes à l'absence d'indépendance d'une juridiction ou d'un juge conférée à la chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques du Sąd Najwyższy

¹ Les arrêts suivants doivent également être signalés sous cette rubrique : arrêt du 5 décembre 2023 (grande chambre), **Nordic Info** (C-128/22, [EU:C:2023:951](#)), présenté sous la rubrique II.1 « Mesures restreignant la libre circulation des citoyens de l'Union » ; arrêt du 5 septembre 2023 (grande chambre), **Udlændinge- og Integrationsministeriet (Perte de la nationalité danoise)** (C-689/21, [EU:C:2023:626](#)), présenté sous la rubrique II.2 « Perte de la citoyenneté européenne du fait de la perte de la nationalité d'un État membre » ; arrêt du 6 juillet 2023, **Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Réfugié ayant commis un crime grave)** (C-663/21, [EU:C:2023:540](#)), arrêt du 6 juillet 2023, **Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Réfugié ayant commis un crime grave)** (C-8/22, [EU:C:2023:542](#)), arrêt du 6 juillet 2023, **Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Crime particulièrement grave)** (C-402/22, [EU:C:2023:543](#)), présentés sous la rubrique IV.1 « Politique d'asile » ; arrêt du 18 avril 2023, **Afrin** (C-1/23 PPU, [EU:C:2023:296](#)), présenté sous la rubrique IV.2 « Politique d'immigration » ; arrêt du 18 avril 2023 (grande chambre), **E. D. L. (Motif de refus fondé sur la maladie)** (C-699/21, [EU:C:2023:295](#)), arrêt du 6 juin 2023 (grande chambre), **O. G. (Mandat d'arrêt européen à l'encontre d'un ressortissant d'un État tiers)** (C-700/21, [EU:C:2023:444](#)), arrêt du 21 décembre 2023 (grande chambre), **GN (Motif de refus fondé sur l'intérêt supérieur de l'enfant)** (C-261/22, [EU:C:2023:1017](#)), présentés sous la rubrique V.1 « Mandat d'arrêt européen » ; arrêt du 7 décembre 2023, **AP Assistenzprofis** (C-518/22, [EU:C:2023:956](#)), présenté sous la rubrique XIV.2 « Égalité de traitement en matière d'emploi et de travail » ; arrêt du 9 novembre 2023, **Všeobecná úverová banka** (C-598/21, [EU:C:2023:845](#)), présenté sous la rubrique XV.1 « Clauses abusives » ; arrêt du 9 février 2023, **Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid e.a. (Retrait du droit de séjour d'un travailleur turc)** (C-402/21, [EU:C:2023:77](#)), présenté sous la rubrique XVII.2 « Interprétation d'un accord international ».

² Les arrêts suivants doivent également être signalés sous cette rubrique : arrêt du 31 janvier 2023 (grande chambre), **Puig Gordi e.a.** (C-158/21, [EU:C:2023:57](#)), présenté sous la rubrique V.1 « Mandat d'arrêt européen » ; arrêt du 22 juin 2023 (grande chambre), **K.B. et F.S. (Relevé d'office dans le domaine pénal)** (C-660/21, [EU:C:2023:498](#)), présenté sous la rubrique V.2 « Droit à l'information dans le cadre des procédures pénales ».

(Cour suprême) – Articles 7 et 8 de la charte des droits fondamentaux – Droits au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel – Règlement (UE) 2016/679 – Article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous c) et e), et paragraphe 3, second alinéa – Article 9, paragraphe 1 – Données sensibles – Réglementation nationale imposant aux juges de procéder à une déclaration relative à leur appartenance à des associations, à des fondations ou à des partis politiques, ainsi qu'aux fonctions exercées au sein de ceux-ci, et prévoyant la mise en ligne des données figurant dans ces déclarations »

En 2017, deux nouvelles chambres ont été constituées au sein du Sąd Najwyższy (Cour suprême, Pologne), à savoir l'Izba Dyscyplinarna (chambre disciplinaire) et l'Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques).

Par une loi du 20 décembre 2019 ayant modifié la loi sur la Cour suprême, entrée en vigueur en 2020, ces deux chambres se sont vu attribuer de nouvelles compétences, notamment, pour autoriser l'ouverture d'une procédure pénale contre des juges ou leur placement en détention provisoire³. Pour sa part, la chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques s'est vu conférer une compétence exclusive pour examiner les griefs et les questions de droit relatifs à l'indépendance d'une juridiction ou d'un juge⁴. En outre, en vertu de cette loi modificative, il est interdit à la Cour suprême, y compris à cette dernière chambre, de remettre en cause la légitimité des juridictions, des organes constitutionnels de l'État et des organes de contrôle et de protection du droit et de constater et d'apprécier la légalité de la nomination d'un juge⁵. Ladite loi apporte également des précisions quant à la notion de faute disciplinaire des juges⁶.

Cette même loi modificative a également modifié la loi relative aux juridictions de droit commun, en introduisant dans celle-ci des dispositions analogues à celles ayant modifié la loi sur la Cour suprême⁷. Elle fixe également le régime applicable à d'éventuelles poursuites pénales engagées à l'encontre des juges des juridictions de droit commun⁸. Elle leur impose, par ailleurs, ainsi qu'aux juges de la Cour suprême, des obligations déclaratoires en matière d'appartenance à des associations, fondations sans but lucratif et partis politiques, y compris pour des périodes antérieures

³ Loi modifiée sur la Cour suprême, article 27, paragraphe 1.

⁴ Ainsi, la chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques est compétente, notamment, en matière de récusation des juges ou de griefs tirés de l'absence d'indépendance d'une juridiction ou d'un juge, ainsi que pour connaître des recours tendant à faire constater l'illégalité de décisions juridictionnelles lorsque celle-ci consisterait à remettre en cause le statut de la personne nommée à un poste de juge ayant statué dans l'affaire (loi modifiée sur la Cour suprême, article 26, paragraphes 2 à 6). Elle est également exclusivement compétente pour examiner les questions de droit relatives à l'indépendance d'une juridiction ou d'un juge se posant devant la Cour suprême (loi modifiée sur la Cour suprême, article 82, paragraphes 2 à 5).

⁵ Loi modifiée sur la Cour suprême, article 29, paragraphes 2 et 3.

⁶ Un juge de la Cour suprême répond, sur le plan disciplinaire, de ses manquements professionnels, notamment, en cas de violation manifeste et flagrante des règles de droit, d'actes ou d'omissions de nature à empêcher ou à compromettre sérieusement le fonctionnement d'une autorité judiciaire ou d'actes remettant en cause l'existence de la relation de travail d'un juge, l'effectivité de la nomination d'un juge ou la légitimité d'un organe constitutionnel de la République de Pologne (loi modifiée sur la Cour suprême, article 72, paragraphe 1).

⁷ Ainsi, l'article 42a de la loi modifiée relative aux juridictions de droit commun reprend le texte de l'article 29, paragraphes 2 et 3, de la loi modifiée sur la Cour suprême, tandis que son article 107, paragraphe 1, reprend le texte de l'article 72, paragraphe 1, de la loi modifiée sur la Cour suprême (voir ci-dessus).

⁸ Voir articles 80 et 129, paragraphes 1 à 3, de la loi modifiée relative aux juridictions de droit commun.

à leur prise de fonctions, et prévoit la publication en ligne de ces informations⁹. Un grand nombre de ces nouvelles dispositions s'appliquent également aux juridictions administratives¹⁰.

Estimant que, en ayant adopté ces nouvelles règles, la Pologne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union¹¹, la Commission européenne a introduit un recours en manquement devant la Cour en vertu de l'article 258 TFUE.

Dans l'arrêt rendu dans cette affaire, la Cour, réunie en grande chambre, a accueilli le recours introduit par la Commission. Elle constate que ces nouvelles dispositions nationales portent atteinte à l'indépendance des juges garantie par les dispositions combinées de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et de l'article 47 de la Charte et enfreignent, par ailleurs, d'une part, les obligations qui s'imposent aux juridictions nationales dans le cadre du mécanisme de renvoi préjudiciel et, d'autre part, le principe de primauté du droit de l'Union. En outre, les dispositions instaurant les mécanismes déclaratoires à l'égard des juges et la publication en ligne des données ainsi recueillies enfreignent le droit au respect de la vie privée et le droit à la protection des données personnelles consacrés par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») et le règlement général sur la protection des données (ci-après le « RGPD »¹²).

Appréciation de la Cour

S'agissant, dans un premier temps, de la compétence de la Cour pour se prononcer sur les griefs soulevés par la Commission concernant les violations des dispositions combinées de l'article 19, paragraphe 1, TUE et de l'article 47 de la Charte ainsi que du principe de primauté du droit de l'Union,

⁹ L'article 88a de la loi modifiée relative aux juridictions de droit commun précise, à ses paragraphes 1 et 4, que :

« 1. Un juge est tenu de déposer une déclaration écrite indiquant :

1) son appartenance à une association, avec mention du nom et du siège de l'association, des fonctions exercées et de la période d'affiliation ;

2) la fonction exercée dans une instance d'une fondation sans but lucratif, avec mention du nom et du siège de la fondation et de la période pendant laquelle la fonction a été exercée ;

3) son appartenance à un parti politique avant sa nomination à un poste de juge et pendant l'exercice de son mandat avant la date du 29 décembre 1989, avec mention du nom de ce parti, des fonctions exercées et de la période d'affiliation. [...]

4. Les informations contenues dans les déclarations visées au paragraphe 1 sont publiques et publiées dans le Biuletyn Informacji Publicznej (Bulletin d'information publique) [...]. ».

S'agissant des juges de la Cour suprême, voir article 45, paragraphe 3, de la loi modifiée sur la Cour suprême.

¹⁰ Voir notamment article 5, paragraphes 1a et 1b, article 8, paragraphe 2, article 29, paragraphe 1, et article 49, paragraphe 1, de la loi modifiée relative aux juridictions administratives.

¹¹ La Commission estimait que la Pologne avait manqué aux obligations lui incombant en vertu de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE – qui prévoit l'obligation, pour les 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 –, en vertu de l'article 47 de la Charte – relatif au droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi –, en vertu de l'article 267, deuxième et troisième alinéas, TFUE – qui prévoit la faculté (deuxième alinéa), pour certaines juridictions nationales, et l'obligation (troisième alinéa), pour d'autres, de procéder à un renvoi préjudiciel –, en vertu du principe de primauté du droit de l'Union et en vertu des articles 7 et 8 de la Charte et de l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, c) et e), et paragraphe 3, et de l'article 9, paragraphe 1, du RGPD, relatifs au droit au respect de la vie privée et au droit à la protection des données personnelles.

¹² 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).

la Cour rappelle que l'Union est fondée sur des valeurs qui sont communes aux États membres ¹³ et que le respect de ces valeurs constitue une condition préalable à l'adhésion à l'Union ¹⁴. L'Union regroupe ainsi des États qui ont librement et volontairement adhéré auxdites valeurs, 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 par un État membre constitue ainsi une condition pour la jouissance de tous les droits découlant de l'application des traités à cet État membre et 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. La Cour relève, à cet égard, que l'article 19 TUE concrétise la valeur de l'État de droit affirmée à l'article 2 TUE ¹⁵ et prévoit qu'il appartient 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. La Cour juge, en conséquence, 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.

La Cour rappelle, ainsi, que, dans le choix de leur modèle constitutionnel respectif, les États membres sont tenus de se conformer à l'exigence d'indépendance des juridictions qui découle de l'article 2 et de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et qu'ils sont notamment tenus de veiller à éviter toute régression de leur législation en matière d'organisation de la justice au regard de la valeur de l'État de droit, en s'abstenant, notamment, d'adopter des règles qui viendraient porter atteinte à l'indépendance des juges.

Par ailleurs, la Cour rappelle, à cet égard, que l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, interprété à la lumière de l'article 47 de la Charte, met à la charge des États membres une obligation de résultat claire et précise, qui n'est assortie d'aucune condition, notamment en ce qui concerne l'indépendance et l'impartialité des juridictions appelées à interpréter et à appliquer le droit de l'Union et l'exigence que celles-ci soient préalablement établies par la loi, et bénéficie d'un effet direct qui implique, conformément au principe de primauté du droit de l'Union, de laisser inappliquée toute disposition, jurisprudence ou pratique nationale contraire à ces dispositions du droit de l'Union. Étant donné que la Cour détient une compétence exclusive pour fournir l'interprétation définitive du droit de l'Union, il incombe, dès lors, le cas échéant, à la juridiction constitutionnelle nationale concernée de modifier sa propre jurisprudence qui serait incompatible avec le droit de l'Union, tel qu'ainsi interprété par la Cour. En conséquence, la Cour se déclare compétente pour examiner les griefs soulevés par la Commission.

Se penchant, dans un second temps, sur la teneur des griefs soulevés par la Commission, la Cour juge, en premier lieu, que, en habilitant la chambre disciplinaire de la Cour suprême, dont l'indépendance et l'impartialité ne sont pas garanties, à statuer sur des affaires ayant une incidence directe sur le statut et l'exercice des fonctions de juge et de juge auxiliaire, telles que les affaires en matière de levée d'immunité pénale des juges et en matière de droit du travail, de sécurité sociale et de mise à la retraite des juges de la Cour suprême, la Pologne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

À cet égard, la Cour rappelle que l'ordre juridique de l'État membre concerné doit comporter des garanties propres à éviter tout risque de contrôle politique du contenu des décisions judiciaires ou de

¹³ Article 2 TUE.

¹⁴ Article 49 TUE.

¹⁵ Voir, à ce propos, arrêt du 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, [EU:C:2018:117](#), point 32).

pression et d'intimidation à l'égard des juges pouvant notamment générer une apparence d'absence d'indépendance ou d'impartialité de leur part susceptible de porter atteinte à la confiance que la justice doit inspirer aux justiciables dans une société démocratique et un État de droit ¹⁶. Il importe ainsi, à l'instar de ce que la Cour a déjà jugé à propos des règles applicables au régime disciplinaire des juges ¹⁷, que, eu égard, notamment, aux conséquences majeures susceptibles d'en résulter en ce qui concerne tant le déroulement de la carrière des juges que les conditions de vie de ces derniers, les décisions autorisant l'engagement de poursuites pénales contre ceux-ci, leur arrestation et leur mise en détention, ou la réduction de leur rémunération, ou les décisions afférentes à des aspects essentiels des régimes du droit du travail, de sécurité sociale ou de mise à la retraite applicables à ces juges, soient adoptées ou contrôlées par une instance satisfaisant elle-même aux garanties inhérentes à une protection juridictionnelle effective, dont celle d'indépendance.

En deuxième lieu, la Cour constate que, en adoptant les dispositions permettant de qualifier d'infraction disciplinaire l'examen du respect des exigences de l'Union relatives à un tribunal indépendant et impartial établi préalablement par la loi ¹⁸, la Pologne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions combinées de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et de l'article 47 de la Charte ainsi qu'en vertu de l'article 267 TFUE.

À cet égard, la Cour rappelle que le droit fondamental à un procès équitable implique notamment que toute juridiction a l'obligation de vérifier si, par sa composition, elle constitue un tel tribunal, lorsque surgit sur ce point un doute sérieux. Elle rappelle également que la vérification du respect des exigences susmentionnées est susceptible de s'imposer aux juridictions nationales dans diverses autres circonstances et qu'une telle vérification peut notamment porter sur le point de savoir si une irrégularité entachant la procédure de nomination d'un juge a pu entraîner une violation de ce droit fondamental. Dans ces conditions, le fait, pour une juridiction nationale, d'exercer les missions qui lui sont confiées par les traités et de se plier aux obligations qui pèsent sur elle en vertu de ceux-ci, en donnant effet à des dispositions telles que l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et l'article 47 de la Charte, ne peut, par définition, être érigé en infraction disciplinaire sans que lesdites dispositions du droit de l'Union ne soient ipso facto enfreintes.

Or, la Cour observe, tout d'abord, que les définitions des infractions disciplinaires en cause revêtent un caractère très large et imprécis, de sorte que celles-ci couvrent des hypothèses dans lesquelles les juges sont amenés à examiner si eux-mêmes, la juridiction dans laquelle ils siègent, d'autres juges ou d'autres juridictions satisfont aux exigences découlant des dispositions de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et de l'article 47 de la Charte. Les dispositions nationales en cause ne permettent pas davantage de garantir que la responsabilité des juges concernés du fait des décisions juridictionnelles qu'ils sont appelés à rendre soit strictement limitée à des hypothèses tout à fait exceptionnelles et que le régime disciplinaire applicable aux juges ne puisse, en conséquence, pas être utilisé à des fins de contrôle politique des décisions judiciaires. En outre, au regard des conditions et du contexte particuliers dans lesquels ces dispositions nationales ont été adoptées, la Cour souligne que les termes choisis par le législateur polonais font manifestement écho à une série de questionnements ayant amené différentes juridictions polonaises à saisir la Cour à titre préjudiciel

¹⁶ Voir, en ce sens, arrêt du 18 mai 2021, *Asociația « Forumul Judecătorilor din România » e.a.* (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 et C-397/19, [EU:C:2021:393](#), point 216).

¹⁷ Voir, en ce sens, arrêt du 15 juillet 2021, *Commission/Pologne (Régime disciplinaire des juges)* (C-791/19, [EU:C:2021:596](#), point 80).

¹⁸ Article 107, paragraphe 1, points 2 et 3, de la loi modifiée relative aux juridictions de droit commun et article 72, paragraphe 1, points 1 à 3, de la loi modifiée sur la Cour suprême.

en ce qui concerne la conformité à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et à l'article 47 de la Charte de diverses modifications législatives récentes ayant affecté l'organisation de la justice en Pologne. La Cour considère, en conséquence, que le risque que lesdites dispositions nationales fassent l'objet d'une interprétation permettant que le régime disciplinaire applicable aux juges soit utilisé aux fins d'empêcher les juridictions nationales concernées d'effectuer certaines constatations qu'exige de leur part le droit de l'Union et influe sur les décisions juridictionnelles de ces juridictions en portant ainsi atteinte à l'indépendance desdits juges est établi et que lesdites dispositions du droit de l'Union sont, dès lors, méconnues à ce titre. Ces mêmes dispositions nationales enfreignent également l'article 267 TFUE en ce qu'elles engendrent un risque de voir les juges nationaux sanctionnés disciplinairement pour avoir adressé des renvois préjudiciels à la Cour.

En ce qui concerne, plus particulièrement, l'infraction disciplinaire tirée de la « violation manifeste et flagrante des règles de droit » par les juges de la Cour suprême¹⁹, la Cour estime que la disposition nationale la prévoyant porte également atteinte à l'indépendance de ces juges dès lors qu'elle ne permet pas d'éviter que le régime disciplinaire applicable à l'égard desdits juges soit utilisé aux fins de générer des pressions et un effet dissuasif susceptibles d'influencer le contenu de leurs décisions. Cette disposition limite également l'obligation de la Cour suprême de saisir la Cour de demandes de décision préjudicielle par la possibilité d'engager une procédure disciplinaire.

En troisième lieu, la Cour juge que, en adoptant les dispositions interdisant à toute juridiction nationale de vérifier le respect d'exigences découlant du droit de l'Union relatives à la garantie d'un tribunal indépendant et impartial établi préalablement par la loi²⁰, la Pologne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions combinées de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et de l'article 47 de la Charte ainsi qu'en vertu du principe de primauté du droit de l'Union.

À ce propos, la Cour précise que ces dispositions nationales interdisent non seulement de « constater », mais également d'« apprécier », au regard de leur « légalité », tant la « nomination » elle-même que le « pouvoir d'exercer des missions en matière d'administration de la justice qui découle de cette nomination ». En outre, ces mêmes dispositions interdisent toute « remise en cause » de la « légitimité » des « juridictions » et des « organes constitutionnels de l'État ou des organes de contrôle et de protection du droit ». Or, de telles formulations sont susceptibles, singulièrement dans le contexte particulier dans lequel elles ont été adoptées, de conduire à ce qu'une série d'actes que les juridictions concernées sont pourtant tenues d'adopter, conformément aux obligations pesant sur elles aux fins d'assurer le respect de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et de l'article 47 de la Charte, puissent, en raison de leur contenu ou de leurs effets, tomber sous le coup des interdictions ainsi édictées. De plus, dès lors que lesdites dispositions nationales sont de nature à pouvoir faire obstacle à ce que les juridictions polonaises laissent inappliquées des dispositions contraires à ces deux dispositions du droit de l'Union, qui sont d'effet direct, elles sont également de nature à enfreindre le principe de primauté de ce droit.

En quatrième lieu, la Cour dit pour droit que, en conférant à la chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême la compétence exclusive pour examiner les griefs et les

¹⁹ Article 72, paragraphe 1, point 1, de la loi modifiée sur la Cour suprême.

²⁰ Article 42a, paragraphes 1 et 2, et article 55, paragraphe 4, de la loi modifiée relative aux juridictions de droit commun, article 26, paragraphe 3, et article 29, paragraphes 2 et 3, de la loi modifiée sur la Cour suprême, ainsi qu'article 5, paragraphes 1a et 1b, de la loi modifiée relative aux juridictions administratives.

questions de droit concernant l'absence d'indépendance d'une juridiction ou d'un juge²¹, la Pologne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions combinées de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et de l'article 47 de la Charte, ainsi qu'en vertu de l'article 267 TFUE et du principe de primauté du droit de l'Union.

À ce propos, la Cour indique que la réorganisation et la concentration des compétences juridictionnelles en cause portent sur certaines exigences d'ordre constitutionnel et procédural découlant de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et de l'article 47 de la Charte, dont le respect doit être transversalement garanti dans tous les domaines matériels d'application du droit de l'Union et devant toutes les juridictions nationales saisies d'affaires relevant de ces domaines. À cet égard, ces dispositions entretiennent un lien étroit avec le principe de primauté du droit de l'Union dont la mise en œuvre par les juridictions nationales contribue à assurer la protection effective des droits que le droit de l'Union confère aux particuliers.

Dans ce contexte, dans la mesure, notamment, où toute juridiction nationale appelée à appliquer le droit de l'Union a l'obligation de vérifier si, par sa composition, elle constitue un tribunal indépendant et impartial institué par la loi, lorsqu'un doute sérieux apparaît sur ce point, et où de telles juridictions doivent également, dans certaines circonstances, pouvoir vérifier si une irrégularité entachant la procédure de nomination d'un juge a pu entraîner une violation du droit fondamental à un tel tribunal, il est exclu que le contrôle, par les juridictions nationales, du respect de ces exigences puisse relever, de manière générale et indifférenciée, d'une seule et unique instance nationale, à plus forte raison si cette instance elle-même ne peut pas, en vertu du droit national, examiner certains aspects inhérents à ces exigences. En l'espèce, la Cour constate que les dispositions nationales en cause ont pour objet de réserver à une seule et unique instance le contrôle généralisé des exigences relatives à l'indépendance de l'ensemble des juridictions et des juges, tant de l'ordre judiciaire que de l'ordre administratif, en privant, à cet égard, de leurs compétences les juridictions nationales jusqu'alors compétentes pour exercer les différents types de contrôle exigés par le droit d'Union et pour appliquer la jurisprudence de la Cour. Elle souligne, de nouveau, le contexte particulier dans lequel s'inscrit la réorganisation de compétences juridictionnelles en cause opérée par la loi modificative, lequel est caractérisé par la circonstance que les juges polonais se trouvent, par ailleurs, empêchés d'effectuer certains constats et appréciations qui leur incombent en vertu du droit de l'Union.

La Cour conclut que le fait de conférer à une seule et unique instance nationale la compétence pour vérifier le respect du droit fondamental à une protection juridictionnelle effective, alors que la nécessité d'une telle vérification peut se poser devant toute juridiction nationale, est, combiné avec l'instauration de différentes interdictions et infractions disciplinaires, de nature à affaiblir l'effectivité du contrôle du respect de ce droit fondamental. En empêchant ainsi indistinctement les autres juridictions de faire ce qui est nécessaire aux fins d'assurer le respect du droit des justiciables à une protection juridictionnelle effective en écartant, s'il y a lieu, elles-mêmes l'application des règles nationales contraires aux exigences découlant du droit de l'Union, les dispositions nationales en cause enfreignent également le principe de primauté de ce droit. Par ailleurs, dès lors que le fait même de confier à la chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême une compétence exclusive pour trancher certaines questions afférentes à l'application de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et de l'article 47 de la Charte est de nature à empêcher ou à décourager les autres juridictions d'interroger la Cour à titre préjudiciel, les dispositions nationales en cause méconnaissent également l'article 267 TFUE.

²¹ Article 26, paragraphes 2 et 4 à 6, et article 82, paragraphes 2 à 5, de la loi modifiée sur la Cour suprême et article 10 de la loi modificative de la loi sur la Cour suprême.

En cinquième et dernier lieu, la Cour juge que, en adoptant les dispositions imposant aux juges une obligation de communiquer des informations relatives à leurs activités au sein d'associations et fondations sans but lucratif, ainsi qu'à leur appartenance à un parti politique, avant leur nomination, et en prévoyant la publication de ces informations ²², la Pologne a enfreint le droit au respect de la vie privée et le droit à la protection des données à caractère personnel garantis par la Charte ²³ ainsi que par le RGPD ²⁴.

À cet égard, après avoir conclu à l'applicabilité en l'occurrence du RGPD et, de manière plus spécifique, à celle de l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous c) et e), et de l'article 9, paragraphe 1, de ce règlement, la Cour constate que les objectifs avancés par la Pologne au soutien des dispositions en cause et consistant à réduire le risque que les juges puissent être influencés, dans l'exercice de leurs fonctions, par des considérations tenant à des intérêts privés ou politiques, ainsi qu'à renforcer la confiance des justiciables quant à l'existence d'une telle impartialité relèvent d'un objectif d'intérêt général reconnu par l'Union, au sens de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, ou d'un objectif d'intérêt public légitime, au sens du RGPD ²⁵. La Cour rappelle, toutefois, que, si un tel objectif peut dès lors autoriser des limitations à l'exercice des droits garantis aux articles 7 et 8 de la Charte, il n'en va de la sorte que pour autant, notamment, que ces limitations répondent effectivement à un tel objectif et qu'elles soient proportionnées à celui-ci.

Examinant le caractère nécessaire des mesures en cause, la Cour relève que la Pologne n'a pas présenté d'explications claires et concrètes indiquant pour quelles raisons la publication des informations portant sur l'appartenance d'un juge à un parti politique avant sa nomination et pendant l'exercice de son mandat de juge avant la date du 29 décembre 1989 serait de nature à pouvoir contribuer actuellement à renforcer le droit des justiciables à voir leur cause entendue par une juridiction répondant à l'exigence d'impartialité. Eu égard au contexte particulier dans lequel la loi modificative et lesdites mesures ont été adoptées, la Cour estime, au demeurant, que ces mesures ont, en réalité, été adoptées aux fins, notamment, de nuire à la réputation professionnelle des juges concernés et à la perception que les justiciables ont de ceux-ci. Partant, lesdites mesures sont inaptes à atteindre l'objectif légitime allégué en l'espèce.

S'agissant des autres informations, portant sur l'appartenance actuelle ou passée des juges à une association ou à une fondation sans but lucratif, la Cour considère qu'il ne saurait être exclu, a priori, que le fait de mettre en ligne de telles informations contribue à révéler l'existence d'éventuels conflits d'intérêts susceptibles d'influer sur l'exercice impartial par les juges de leurs fonctions lors du traitement d'affaires particulières, une telle transparence pouvant, en outre, contribuer, de manière plus générale, à renforcer la confiance des justiciables dans cette impartialité et dans la justice. Elle relève, toutefois, d'une part, que, en l'occurrence, les données à caractère personnel concernées se rapportent notamment à des périodes antérieures à la date à partir de laquelle un juge est tenu de faire la déclaration requise. Or, la Cour juge que, en l'absence d'une limitation temporelle quant aux périodes antérieures concernées, il ne peut être considéré que les mesures en cause sont limitées à ce qui est strictement nécessaire aux fins de contribuer à renforcer le droit des justiciables à voir leur cause entendue par une juridiction répondant à l'exigence d'impartialité. D'autre part, et s'agissant de

²² Article 88a de la loi modifiée relative aux juridictions de droit commun, article 45, paragraphe 3, de la loi modifiée sur la Cour suprême ainsi qu'article 8, paragraphe 2, de la loi modifiée relative aux juridictions administratives.

²³ Article 7 et article 8, paragraphe 1, de la Charte.

²⁴ Article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous c) et e), article 6, paragraphe 3, et article 9, paragraphe 1, du RGPD.

²⁵ Au sens de l'article 6, paragraphe 3, et de l'article 9, paragraphe 2, sous g), du RGPD.

la pondération devant être effectuée entre l'objectif d'intérêt général poursuivi et les droits en cause, la Cour relève, tout d'abord, que la mise en ligne des informations nominatives en cause est, selon l'objet des associations ou des fondations sans but lucratif concernées, susceptible de révéler des informations sur certains aspects sensibles de la vie privée des juges concernés, notamment les convictions religieuses ou philosophiques de ces derniers. Elle observe, ensuite, que le traitement des données à caractère personnel en cause aboutit à rendre ces données librement accessibles sur Internet au grand public et, par suite, à un nombre potentiellement illimité de personnes. Elle relève, enfin, que, dans le contexte particulier dans lequel ont été adoptées les mesures en cause, la mise en ligne de ces données est susceptible d'exposer les juges concernés à des risques de stigmatisation induite, en affectant de manière injustifiée la perception qu'ont de ceux-ci tant les justiciables que le public en général, ainsi qu'au risque de voir le déroulement de leur carrière indûment entravé. Dans ces conditions, la Cour conclut qu'un traitement des données à caractère personnel tel que celui en cause constitue une ingérence particulièrement grave dans les droits fondamentaux des personnes concernées au respect de leur vie privée et à la protection de leurs données à caractère personnel.

Procédant, alors, à la mise en balance de la gravité de cette ingérence avec l'importance de l'objectif d'intérêt général allégué, la Cour constate que, compte tenu du contexte national général et spécifique dans lequel s'inscrit l'adoption des mesures en cause et des conséquences particulièrement graves susceptibles d'en découler pour les juges concernés, le résultat de cette mise en balance n'est pas équilibré. En comparaison avec le statu quo ante découlant du cadre juridique national préexistant, la mise en ligne des données à caractère personnel concernées représente, en effet, une ingérence potentiellement considérable dans les droits fondamentaux garantis à l'article 7 et à l'article 8, paragraphe 1, de la Charte, sans que cette ingérence puisse, en l'espèce, être justifiée par les bénéfices éventuels qui pourraient en résulter en termes de prévention des conflits d'intérêts dans le chef des juges et d'accroissement de la confiance dans l'impartialité de ces derniers.

Arrêt du 13 juillet 2023 (grande chambre), YP e.a. (Levée d'immunité et suspension d'un juge) (C-615/20 et C-671/20, [EU:C:2023:562](#))

« Renvoi préjudiciel – Article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE – État de droit – Protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union – Indépendance des juges – Primauté du droit de l'Union – Article 4, paragraphe 3, TUE – Obligation de coopération loyale – Levée de l'immunité pénale et suspension des fonctions d'un juge ordonnées par l'Izba Dyscyplinarna (chambre disciplinaire) du Sąd Najwyższy (Cour suprême, Pologne) – Défaut d'indépendance et d'impartialité de cette chambre – Modification de la composition de la formation de jugement appelée à connaître d'une affaire jusqu'alors confiée à ce juge – Interdictions pour les juridictions nationales de remettre en cause la légitimité d'une juridiction, de compromettre le fonctionnement de celle-ci ou d'apprécier la légalité ou l'effectivité de la nomination des juges ou des pouvoirs juridictionnels de ceux-ci sous peine de sanctions disciplinaires – Obligation pour les juridictions concernées et les organes compétents en matière de détermination et de modification de la composition des formations de jugement d'écarter l'application des mesures de levée d'immunité et de suspension du juge concerné – Obligation pour ces mêmes juridictions et organes d'écarter les dispositions nationales prévoyant lesdites interdictions »

• Affaire C-615/20

Sur la base d'un acte d'accusation émanant de la Prokuratura Okręgowa w Warszawie (parquet régional de Varsovie, Pologne), YP et d'autres prévenus ont été poursuivis devant le Sąd Okręgowy w Warszawie (tribunal régional de Varsovie, Pologne) du chef d'une série d'infractions pénales. Cette affaire a été attribuée à une formation à juge unique de cette juridiction, composée du juge I. T.

Alors que cette affaire se trouvait à un stade très avancé de la procédure, la Prokuratura Krajowa Wydział Spraw Wewnętrznych (parquet national, section des affaires intérieures, Pologne) a, le

14 février 2020, saisi la chambre disciplinaire du Sąd Najwyższy (Cour suprême, Pologne)²⁶ d'une demande d'autorisation de poursuivre pénalement le juge I. T. pour avoir, en décembre 2017, autorisé des représentants des médias à capter des images et des sons pendant une audience ainsi que pendant le prononcé d'une décision dans l'affaire concernée et l'exposé oral de ses motifs et, ce faisant, prétendument divulgué des informations provenant de la procédure d'instruction du parquet régional de Varsovie dans l'affaire en cause.

Par une résolution du 18 novembre 2020 (ci-après la « résolution litigieuse »), la chambre disciplinaire a autorisé l'ouverture d'une procédure pénale contre le juge I. T., suspendu celui-ci de ses fonctions et réduit le montant de sa rémunération à concurrence de 25 % pour la durée de cette suspension.

La juridiction de renvoi, qui est la formation du tribunal régional de Varsovie en charge de la procédure pénale engagée notamment à l'encontre de YP et au sein de laquelle le juge I. T. siège en tant que juge unique, relève que la résolution litigieuse est de nature à faire obstacle à ce qu'elle puisse poursuivre cette procédure. Elle a, dans ce contexte, décidé de surseoir à statuer pour interroger la Cour, en substance, sur la compatibilité avec le droit de l'Union de dispositions nationales qui confèrent à une instance dont l'indépendance et l'impartialité ne sont pas garanties, la compétence pour autoriser l'ouverture de procédures pénales contre des juges des juridictions de droit commun et, en cas de délivrance d'une telle autorisation, pour suspendre les fonctions des juges concernés et pour réduire la rémunération de ceux-ci durant ladite suspension. Ses questions visent, en substance, à déterminer si, eu égard aux dispositions et principes du droit de l'Union²⁷, le juge unique composant cette juridiction demeure fondé à poursuivre l'examen de l'affaire au principal nonobstant la résolution litigieuse ayant suspendu celui-ci de ses fonctions.

- **Affaire C-671/20**

Une autre procédure pénale oppose le parquet régional de Varsovie à M. M., inculpé également du chef de diverses infractions pénales, au sujet d'une décision de ce parquet ayant ordonné la constitution d'une hypothèque forcée sur un immeuble appartenant à M. M. Ce dernier a formé un recours contre cette décision devant le tribunal régional de Varsovie, juridiction au sein de laquelle l'affaire liée à ce recours a d'abord été attribuée au juge I. T.

À la suite de l'adoption de la résolution litigieuse ayant notamment suspendu le juge I. T. de ses fonctions, le président du tribunal régional de Varsovie a chargé la présidente de la section dans laquelle siégeait le juge I. T. de modifier la composition de la formation de jugement dans les affaires qui avaient été attribuées à ce juge, à l'exception de l'affaire dans laquelle le juge I. T. avait saisi la Cour de la demande préjudicielle faisant l'objet de l'affaire C-615/20. En conséquence, cette présidente de section a adopté une ordonnance procédant à la réattribution des affaires initialement attribuées au juge I. T., parmi lesquelles l'affaire relative à M. M.

Selon la juridiction de renvoi, à savoir une autre formation à juge unique du tribunal régional de Varsovie à laquelle cette affaire a été réattribuée, ces événements témoignent de ce que le président

²⁶ La loi sur la Cour suprême, du 8 décembre 2017, a institué, au sein du Sąd Najwyższy (Cour suprême, Pologne), une nouvelle chambre disciplinaire dénommée Izba Dyscyplinarna (ci-après la « chambre disciplinaire »). Par une loi du 20 décembre 2019 ayant modifié la loi sur la Cour suprême, entrée en vigueur en 2020, cette chambre s'est vu attribuer de nouvelles compétences, notamment, pour autoriser l'ouverture d'une procédure pénale contre les juges ou leur placement en détention provisoire (article 27, paragraphe 1, point 1a).

²⁷ À savoir l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'article 2 TUE et l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE consacrant le principe de l'État de droit et les exigences de protection juridictionnelle effective, ainsi que les principes de primauté, de coopération loyale et de sécurité juridique.

de ce tribunal a reconnu une force contraignante à la résolution litigieuse en considérant que la suspension des fonctions du juge I. T. faisait obstacle à ce que ladite affaire soit examinée par ce juge ou qu'il existait un obstacle durable à un tel examen.

Or, cette juridiction s'interroge sur le caractère contraignant d'un acte tel que la résolution litigieuse et sur la légitimité des autres formations de jugement désignées à la suite de l'exécution de cette résolution. Elle indique, par ailleurs, que des dispositions nationales récentes lui interdisent, sous peine de sanctions disciplinaires, d'examiner le caractère contraignant de ladite résolution. Ses questions à la Cour visent, en substance, à déterminer si, eu égard aux dispositions et aux principes du droit de l'Union²⁸, elle peut, sans risquer d'engager la responsabilité disciplinaire du juge unique siégeant en son sein, tenir la résolution litigieuse pour dépourvue de force contraignante, de sorte qu'elle ne serait pas fondée à juger l'affaire au principal lui ayant été réattribuée à la suite de cette résolution, et si cette affaire doit, partant, être à nouveau attribuée au juge initialement en charge de celle-ci.

Dans son arrêt, rendu dans ces affaires jointes, la Cour, réunie en grande chambre, se réfère aux enseignements contenus dans sa jurisprudence²⁹, notamment dans l'arrêt du 5 juin 2023, *Commission/Pologne (Indépendance et vie privée des juges)*³⁰. Elle dit pour droit, en substance, que l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE s'oppose à des dispositions nationales qui permettent à une instance, telle que la chambre disciplinaire, dont l'indépendance et l'impartialité ne sont pas garanties de lever l'immunité d'un juge, de le suspendre de ses fonctions ainsi que de réduire sa rémunération. Elle précise également, à la lumière du principe de primauté du droit de l'Union et du principe de coopération loyale consacré à l'article 4, paragraphe 3, TUE, les conséquences d'une telle conclusion pour la juridiction nationale à l'égard d'un acte tel que la résolution litigieuse impliquant, en méconnaissance de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, la suspension des fonctions d'un juge siégeant en tant que juge unique, ainsi que pour les organes judiciaires compétents en matière de détermination et de modification de la composition des formations de jugement de ladite juridiction nationale.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour dit pour droit que l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE s'oppose à des dispositions nationales qui confèrent à une instance dont l'indépendance et l'impartialité ne sont pas garanties la compétence pour autoriser l'ouverture de procédures pénales contre des juges des juridictions de droit commun et, en cas de délivrance d'une telle autorisation, pour suspendre les fonctions des juges concernés et pour réduire la rémunération de ceux-ci durant ladite suspension.

À cet égard, la Cour relève que, depuis l'introduction de ces deux affaires préjudicielles, elle a rendu l'arrêt *Commission/Pologne (Indépendance et vie privée des juges)* dans lequel elle a notamment jugé que, en habilitant la chambre disciplinaire, dont l'indépendance et l'impartialité ne sont pas garanties³¹, à statuer sur des affaires ayant une incidence directe sur le statut et l'exercice des

²⁸ À savoir l'article 2 et l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, ainsi que les principes de primauté, de coopération loyale et de sécurité juridique.

²⁹ Relative au défaut d'indépendance et d'impartialité de la chambre disciplinaire instituée par la loi sur la Cour suprême de 2017, telle que modifiée dans le cadre de la réforme de la justice polonaise de 2019.

³⁰ Arrêt du 5 juin 2023, *Commission/Pologne (Indépendance et vie privée des juges)* (C-204/21, [EU:C:2023:442](#)).

³¹ Au point 102 de l'arrêt *Commission/Pologne (Indépendance et vie privée des juges)*, la Cour, s'appuyant sur sa jurisprudence antérieure [point 112 de l'arrêt du 15 juillet 2021, *Commission/Pologne (Régime disciplinaire des juges)* (C-791/19, [EU:C:2021:596](#))], a réitéré son appréciation selon laquelle la chambre disciplinaire ne satisfait pas à l'exigence d'indépendance et d'impartialité requise.

fonctions de juge, telles que des demandes d'autorisation d'ouvrir une procédure pénale contre des juges, la Pologne avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE ³².

Dans l'arrêt précité, la Cour a souligné que la simple perspective, pour les juges, d'encourir le risque qu'une autorisation de les poursuivre pénalement puisse être demandée et obtenue auprès d'une instance dont l'indépendance ne serait pas garantie est susceptible d'affecter leur propre indépendance et qu'il en va de même s'agissant des risques de voir une telle instance décider de la suspension éventuelle de ceux-ci de leurs fonctions et d'une réduction de leur rémunération ³³.

En l'occurrence, la résolution litigieuse a été adoptée à l'égard du juge I. T. ³⁴, sur le fondement des dispositions nationales que la Cour a, dans l'arrêt précité, jugées contraires à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, en ce qu'elles confèrent la compétence pour adopter des actes tels que cette résolution à une telle instance.

Si les autorités de l'État membre concerné sont tenues de modifier les dispositions nationales ayant fait l'objet d'un arrêt en manquement pour les rendre conformes aux exigences du droit de l'Union, les juridictions de cet État membre ont, de leur côté, l'obligation d'assurer le respect de cet arrêt dans l'exercice de leur mission, ce qui implique, notamment, que ces juridictions doivent tenir compte, s'il y a lieu, des éléments juridiques contenus dans celui-ci en vue de déterminer la portée des dispositions du droit de l'Union qu'elles ont pour mission d'appliquer. Par conséquent, la juridiction de renvoi dans l'affaire C-615/20 est appelée à tirer, dans l'affaire au principal, toutes les conséquences découlant des enseignements de l'arrêt Commission/Pologne (Indépendance et vie privée des juges).

En deuxième lieu, la Cour interprète l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, le principe de primauté du droit de l'Union et le principe de coopération loyale en ce sens :

- d'une part, qu'une formation de jugement d'une juridiction nationale, saisie d'une affaire et composée d'un juge unique à l'encontre duquel une instance dont l'indépendance et l'impartialité ne sont pas garanties a adopté une résolution autorisant l'ouverture de poursuites pénales et ordonnant la suspension des fonctions de celui-ci ainsi que la réduction de sa rémunération, est fondée à écarter l'application d'une telle résolution faisant obstacle à l'exercice de sa compétence dans cette affaire, et,
- d'autre part, que les organes judiciaires compétents en matière de détermination et de modification de la composition des formations de jugement de cette juridiction nationale doivent également écarter l'application de cette résolution faisant obstacle à l'exercice de cette compétence par ladite formation de jugement.

À cet égard, elle rappelle que, en vertu d'une jurisprudence constante ³⁵, le principe de primauté du droit de l'Union impose, notamment, à tout juge national chargé d'appliquer, dans le cadre de sa compétence, les dispositions du droit de l'Union, l'obligation d'assurer le plein effet des exigences de

³² Arrêt Commission/Pologne (Indépendance et vie privée des juges), point 1 du dispositif.

³³ Arrêt Commission/Pologne (Indépendance et vie privée des juges), point 101.

³⁴ À savoir une juridiction de droit commun susceptible d'être appelée à statuer, au titre de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, sur des questions liées à l'application ou à l'interprétation du droit de l'Union.

³⁵ Voir, en ce sens, arrêt du 22 février 2022, **RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle)** (C-430/21, [EU:C:2022:99](#), point 53 et jurisprudence citée, ainsi que point 55 et jurisprudence citée).

ce droit dans le litige dont il est saisi en laissant au besoin inappliquée, de sa propre autorité, toute réglementation ou pratique nationale qui est contraire à une disposition du droit de l'Union d'effet direct, sans qu'il ait à demander ou à attendre l'élimination préalable de cette réglementation ou pratique nationale par voie législative ou par tout autre procédé constitutionnel. Le respect de cette obligation constitue une expression du principe de coopération loyale.

Or, l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, interprété à la lumière de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux³⁶, bénéficie d'un effet direct qui implique de laisser inappliquée toute disposition nationale, jurisprudence ou pratique nationale contraire à ces dispositions du droit de l'Union, telles qu'interprétées par la Cour³⁷.

Même en l'absence de mesures législatives nationales ayant mis fin à un manquement constaté par la Cour, les juridictions nationales doivent prendre toutes les mesures pour faciliter la réalisation du plein effet du droit de l'Union conformément aux enseignements contenus dans l'arrêt constatant ce manquement. Elles doivent, par ailleurs, en vertu du principe de coopération loyale, effacer les conséquences illicites d'une violation du droit de l'Union.

Pour satisfaire auxdites obligations, une juridiction nationale doit écarter l'application d'un acte tel que la résolution litigieuse ayant, en méconnaissance de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, ordonné la suspension des fonctions d'un juge lorsque cela est indispensable au regard de la situation procédurale en cause pour garantir la primauté du droit de l'Union³⁸.

Enfin, la Cour souligne que, lorsqu'un acte tel que la résolution litigieuse a été adopté par une instance ne constituant pas un tribunal indépendant et impartial au sens du droit de l'Union, aucune considération tirée du principe de sécurité juridique ou liée à une prétendue autorité de chose jugée de cette résolution ne saurait être utilement invoquée afin d'empêcher la juridiction de renvoi et les organes judiciaires compétents en matière de détermination et de modification de la composition des formations de jugement de la juridiction nationale d'écarter l'application d'une telle résolution³⁹.

À cet égard, la Cour observe que la procédure au principal dans l'affaire C-615/20 a été suspendue par la juridiction de renvoi, dans l'attente du présent arrêt. Dans ce contexte, la poursuite de cette procédure par le juge composant la formation à juge unique de la juridiction de renvoi, en particulier au stade avancé auquel se trouve ladite procédure qui serait particulièrement complexe, ne paraît pas pouvoir nuire à la sécurité juridique. Elle semble, au contraire, de nature à permettre que le traitement de l'affaire au principal puisse aboutir à une décision qui soit conforme, d'une part, aux exigences découlant de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et, d'autre part, au droit des justiciables concernés à un procès équitable dans un délai raisonnable.

Dans ces conditions, la juridiction de renvoi dans l'affaire C-615/20 est fondée à écarter l'application de la résolution litigieuse, afin de pouvoir poursuivre l'examen de l'affaire au principal dans sa

³⁶ Qui met à la charge des États membres une obligation de résultat claire et précise et qui n'est assortie d'aucune condition, notamment en ce qui concerne l'indépendance et l'impartialité des juridictions appelées à interpréter et à appliquer le droit de l'Union et l'exigence que celles-ci soient préalablement établies par la loi.

³⁷ Arrêt Commission/Pologne (Indépendance et vie privée des juges), point 78 et jurisprudence citée.

³⁸ Voir, en ce sens, arrêt 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](#), points 159 et 161).

³⁹ Voir, en ce sens, arrêt W.Ż. (Chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême - Nomination), point 160.

composition actuelle sans que les organes judiciaires compétents en matière de détermination et de modification de la composition des formations de jugement de la juridiction nationale puissent y faire obstacle.

En troisième lieu, la Cour interprète l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE ainsi que les principes de primauté du droit de l'Union et de coopération loyale en lien avec la situation d'une formation de jugement d'une juridiction nationale, telle que la juridiction de renvoi dans l'affaire C-671/20, à laquelle une affaire jusqu'alors attribuée à une autre formation de jugement de cette juridiction nationale a été réattribuée en conséquence d'un acte de la chambre disciplinaire tel que la résolution litigieuse, pour déterminer, notamment, si cette juridiction de renvoi doit, en l'espèce, écarter l'application de cette résolution et s'abstenir de poursuivre l'examen de ladite affaire.

Elle souligne, à cet égard, que l'obligation, pour les juridictions nationales, d'écarter l'application d'une résolution entraînant, en méconnaissance de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, la suspension des fonctions d'un juge, lorsque cela est indispensable au regard de la situation procédurale en cause pour garantir la primauté du droit de l'Union, s'impose, notamment, à la formation de jugement à laquelle l'affaire aurait été réattribuée en raison d'une telle résolution. Cette formation de jugement doit, en conséquence, s'abstenir de connaître de cette affaire. Ladite obligation lie aussi les organes compétents en matière de détermination et de modification de la composition des formations de jugement de la juridiction nationale, lesquels doivent, partant, réattribuer la même affaire à la formation de jugement qui en était initialement saisie.

En l'occurrence, aucune considération tirée du principe de sécurité juridique ou liée à une prétendue autorité de chose jugée de ladite résolution ne saurait être utilement invoquée.

À cet égard, la Cour relève que, dans l'affaire C-671/20, et à la différence d'autres affaires attribuées au juge I. T. qui auraient, entre-temps, également été réattribuées à d'autres formations de jugement, mais dont l'examen aurait été poursuivi voire, le cas échéant, clôturé par l'adoption d'une décision par ces nouvelles formations, la procédure au principal a été suspendue dans l'attente du présent arrêt. Dans ces conditions, une reprise de cette procédure par le juge I. T. paraît de nature à permettre que ladite procédure puisse, nonobstant le retard causé par la résolution litigieuse, aboutir à une décision qui soit conforme à la fois aux exigences découlant de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et à celles découlant du droit du justiciable concerné à un procès équitable.

Partant, la Cour interprète l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE ainsi que les principes de primauté du droit de l'Union et de coopération loyale en ce sens que :

- d'une part, une formation de jugement d'une juridiction nationale qui, s'étant vu réattribuer une affaire jusqu'alors attribuée à une autre formation de jugement de cette juridiction en conséquence d'une résolution adoptée par une instance dont l'indépendance et l'impartialité ne sont pas garanties et qui a autorisé l'ouverture de poursuites pénales contre le juge unique composant cette dernière formation de jugement et ordonné la suspension des fonctions de celui-ci ainsi que la réduction de sa rémunération, a décidé de suspendre le traitement de cette affaire dans l'attente d'une décision préjudicielle de la Cour, doit écarter l'application de cette résolution et s'abstenir de poursuivre l'examen de ladite affaire, et,
- d'autre part, les organes judiciaires compétents en matière de détermination et de modification de la composition des formations de jugement de la juridiction nationale sont, en pareil cas, tenus de réattribuer cette même affaire à la formation de jugement initialement en charge de celle-ci.

En ce qui concerne, en quatrième lieu, les dispositions nationales et la jurisprudence d'une juridiction constitutionnelle mentionnées par la juridiction de renvoi dans l'affaire C-671/20⁴⁰, qui feraient obstacle à ce que cette dernière juridiction puisse, alors même qu'elle y serait tenue eu égard aux réponses apportées par la Cour à ses autres questions, se prononcer sur l'absence de force contraignante d'un acte tel que la résolution litigieuse et écarter, le cas échéant, l'application de celui-ci, la Cour relève que le fait, pour une juridiction nationale, d'exercer les missions qui lui sont confiées par les traités et de respecter les 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 saurait ni lui être interdit ni être érigé en infraction disciplinaire dans le chef des juges siégeant dans une telle juridiction⁴¹.

De même, eu égard à l'effet direct dont est revêtu l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, le principe de primauté du droit de l'Union impose aux juridictions nationales de laisser inappliquée toute jurisprudence nationale contraire à cette disposition du droit de l'Union telle qu'interprétée par la Cour. Ainsi, dans l'hypothèse où, à la suite d'arrêts rendus par la Cour, une juridiction nationale serait amenée à considérer que la jurisprudence d'une juridiction constitutionnelle est contraire au droit de l'Union, le fait, pour une telle juridiction nationale, de laisser inappliquée ladite jurisprudence constitutionnelle, conformément au principe de primauté de ce droit, ne saurait être de nature à engager sa responsabilité disciplinaire⁴².

Par conséquent, l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE ainsi que les principes de primauté du droit de l'Union et de coopération loyale s'opposent :

- d'une part, à des dispositions nationales qui interdisent à une juridiction nationale, sous peine de sanctions disciplinaires infligées aux juges composant celle-ci, d'examiner le caractère contraignant d'un acte adopté par une instance dont l'indépendance et l'impartialité ne sont pas garanties et qui a autorisé l'ouverture de poursuites pénales contre un juge et ordonné la suspension des fonctions de celui-ci ainsi que la réduction de sa rémunération, et, le cas échéant, d'écarter l'application de cet acte, et,
- d'autre part, à la jurisprudence d'une cour constitutionnelle en vertu de laquelle les actes de nomination des juges ne peuvent pas faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, dans la mesure où ladite jurisprudence est de nature à faire obstacle à ce même examen.

⁴⁰ L'article 42a, paragraphes 1 et 2, de la loi relative aux juridictions de droit commun du 27 juillet 2001, telle que modifiée par la loi du 20 décembre 2019, prévoit, notamment, à charge desdites juridictions, des interdictions de remettre en cause la légitimité des juridictions ou d'apprécier la légalité de la nomination d'un juge ou de son pouvoir d'exercer des missions en matière d'administration de la justice. L'article 107, paragraphe 1, point 3, de cette même loi érige en infraction disciplinaire, notamment, tout acte des juges des juridictions de droit commun qui remet en cause l'effectivité de la nomination d'un juge.

⁴¹ Voir, en ce sens, arrêt Commission/Pologne (Indépendance et vie privée des juges), point 132.

⁴² Voir, en ce sens, arrêt Commission/Pologne (Indépendance et vie privée des juges), point 132.

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

« Renvoi préjudiciel – Article 267 TFUE – Notion de “juridiction” – Critères – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques) du Sąd Najwyższy (Cour suprême, Pologne) – Renvoi préjudiciel émanant d'une formation de jugement n'ayant pas la qualité de tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi – Irrecevabilité »

Par courrier du 30 décembre 2020, L. G., juge au sein du Sąd Okręgowy w K. (tribunal régional de K., Pologne), a informé la Krajowa Rada Sądownictwa (Conseil national de la magistrature, Pologne) (ci-après la « KRS ») de sa volonté de continuer à exercer ses fonctions au-delà de l'âge normal du départ à la retraite. La KRS ayant prononcé un non-lieu à statuer sur cette demande, en raison de l'expiration du délai de forclusion prévu pour introduire celle-ci, L. G. a formé un recours devant l'instance de renvoi. Éprouvant des doutes quant à la conformité avec l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE d'une réglementation nationale qui, d'une part, subordonne à l'autorisation de la KRS l'effet d'une telle déclaration d'un juge et, d'autre part, prévoit, pour cette déclaration, un délai de forclusion absolu, cette instance a saisi la Cour à titre préjudiciel.

En l'occurrence, l'instance de renvoi est constituée de trois juges de l'Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques, ci-après « la chambre de contrôle extraordinaire »), instituée au sein du Sąd Najwyższy (Cour suprême, Pologne) dans le cadre des réformes récentes du système judiciaire polonais⁴³. Ces trois juges ont été nommés au sein de cette chambre sur la base de la résolution n° 331/2018, adoptée le 28 août 2018 par la KRS (ci-après la « résolution n° 331/2018 »).

Or, d'une part, cette résolution a été annulée par un arrêt rendu le 21 septembre 2021 par le Naczelny Sąd Administracyjny (Cour suprême administrative, Pologne)⁴⁴. D'autre part, dans l'arrêt du 8 novembre 2021, Dolińska-Ficek et Ozimek c. Pologne⁴⁵ (ci-après l'« arrêt Dolińska-Ficek et Ozimek c. Pologne »), la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « Cour EDH ») a conclu à une violation de l'exigence relative à un « tribunal établi par la loi » énoncée à l'article 6, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁴⁶, en raison du processus ayant, sur la base de la résolution n° 331/2018, conduit à la nomination des membres de deux formations de jugement à trois juges de la chambre de contrôle extraordinaire.

Dans son arrêt, la Cour, réunie en grande chambre, déclare la demande de décision préjudicielle irrecevable au motif que l'instance de renvoi ne constitue pas une « juridiction », au sens de l'article 267 TFUE.

⁴³ Cette chambre, ainsi qu'une autre nouvelle chambre de la Cour suprême, l'Izba Dyscyplinarna (chambre disciplinaire), ont été créées en vertu de l'ustawa o Sądzie Najwyższym (loi sur la Cour suprême), du 8 décembre 2017, entrée en vigueur le 3 avril 2018.

⁴⁴ Cet arrêt a été rendu à la suite de l'arrêt du 2 mars 2021, A. B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours), (C-824/18, [EU:C:2021:153](#)).

⁴⁵ CE:ECHR:2021:1108JUD004986819.

⁴⁶ Signée à Rome le 4 novembre 1950.

Appréciation de la Cour

D'emblée, la Cour rappelle que, pour apprécier si un organisme de renvoi possède le caractère d'une « juridiction », au sens de l'article 267 TFUE, elle tient compte d'un ensemble d'éléments, tels que, entre autres, l'origine légale de cet organisme, sa permanence, le caractère obligatoire de sa juridiction, la nature contradictoire de sa procédure, l'application, par l'organisme en cause, des règles de droit ainsi que son indépendance. À cet égard, la Cour a déjà relevé que la Cour suprême en tant que telle répond à ces exigences et précisé que, pour autant qu'une demande de décision préjudicielle émane d'une juridiction nationale, il doit être présumé que celle-ci remplit lesdites exigences indépendamment de sa composition concrète. En effet, dans le cadre d'une procédure préjudicielle, il n'appartient pas à la Cour, au vu de la répartition des fonctions entre elle et la juridiction nationale, de vérifier si la décision de renvoi a été prise conformément aux règles nationales d'organisation et de procédure judiciaires.

Toutefois, cette présomption peut être renversée lorsqu'une décision judiciaire définitive rendue par une juridiction d'un État membre ou une juridiction internationale conduirait à considérer que le juge constituant la juridiction de renvoi n'a pas la qualité de tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi, au sens de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, lu à l'aune de l'article 47, deuxième alinéa, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »)⁴⁷.

À cet égard, la Cour relève que l'arrêt *Dolińska-Ficek et Ozimek c. Pologne* de la Cour EDH et l'arrêt de la Cour suprême administrative du 21 septembre 2021 revêtent un caractère définitif et ont spécifiquement trait aux circonstances dans lesquelles des juges de la chambre de contrôle extraordinaire ont été nommés sur la base de la résolution n° 331/2018.

Plus précisément, d'une part, dans l'arrêt *Dolińska-Ficek et Ozimek c. Pologne*, la Cour EDH a constaté, en substance, que les nominations des membres composant les formations de jugement concernées de la chambre de contrôle extraordinaire étaient intervenues en violation manifeste de règles nationales fondamentales gouvernant la procédure de nomination des juges. S'il est vrai que, parmi les six juges composant les formations de jugement de la chambre de contrôle extraordinaire en cause dans les affaires ayant conduit à cet arrêt, un seul d'entre eux siège au sein de l'instance de renvoi, il ressort, toutefois, clairement des motifs dudit arrêt que les appréciations portées par la Cour EDH valent indifféremment pour l'ensemble des juges de cette chambre ayant été nommés au sein de celle-ci dans des circonstances analogues et, en particulier, sur la base de la résolution n° 331/2018.

D'autre part, dans l'arrêt du 21 septembre 2021, la Cour suprême administrative a annulé la résolution n° 331/2018, en se fondant notamment sur des constats et des appréciations recoupant largement ceux figurant dans l'arrêt *Dolińska-Ficek et Ozimek c. Pologne*.

À la lumière des constats et des appréciations découlant de ces deux arrêts ainsi que de sa propre jurisprudence, la Cour examine si la présomption du respect des exigences d'une « juridiction », au sens de l'article 267 TFUE, doit être tenue pour renversée à l'égard de l'instance de renvoi.

À cet égard, la Cour souligne, en premier lieu, que les juges composant l'instance de renvoi ont été nommés au sein de la chambre de contrôle extraordinaire sur proposition de la KRS, à savoir un

⁴⁷ Voir arrêt du 29 mars 2022, *Getin Noble Bank* (C-132/20, [EU:C:2022:235](#), point 72).

organe dont, à la suite de modifications législatives récentes ⁴⁸, 23 des 25 membres ont été désignés par les pouvoirs exécutif et législatif ou sont membres desdits pouvoirs. Certes, la circonstance qu'un organe, tel que la KRS, impliqué dans le processus de désignation des juges, est, de manière prépondérante, composé de membres choisis par le pouvoir législatif ne saurait, à elle seule, conduire à faire douter de la qualité de tribunal établi préalablement par la loi et de l'indépendance des juges nommés au terme de ce processus. Toutefois, il en va différemment lorsque cette circonstance, combinée à d'autres éléments pertinents et aux conditions dans lesquelles ces choix ont été opérés, conduisent à générer de tels doutes. Or, les modifications législatives concernant la KRS sont intervenues concomitamment à l'adoption d'une réforme substantielle de la Cour suprême, incluant, notamment, la création, au sein de cette juridiction, de deux nouvelles chambres ainsi que l'abaissement de l'âge du départ à la retraite des juges de ladite juridiction. Ces modifications sont donc survenues à un moment où de nombreux postes de juge de la Cour suprême déclarés vacants ou nouvellement créés seraient prochainement à pourvoir.

En deuxième lieu, la chambre de contrôle extraordinaire ainsi créée ex nihilo s'est vu attribuer des compétences dans des matières particulièrement sensibles, telles que le contentieux électoral et celui lié à la tenue de référendums ou les recours extraordinaires permettant d'obtenir l'annulation de décisions définitives émanant des juridictions de droit commun ou d'autres chambres de la Cour suprême.

En troisième lieu, parallèlement aux modifications législatives susmentionnées, les règles en matière de recours juridictionnels ouverts contre les résolutions de la KRS proposant des candidats à la nomination à des postes de juge de la Cour suprême ont été substantiellement modifiées, procédant ainsi à un anéantissement de l'effectivité de tels recours. Sur ce point, la Cour a également souligné que les restrictions introduites par ces dernières modifications concernaient les seuls recours formés contre des résolutions de la KRS relatives à des présentations de candidatures à des postes de juge à la Cour suprême, tandis que les résolutions de la KRS relatives à des présentations de candidatures à des postes de juge dans les autres juridictions nationales demeuraient, pour leur part, soumises au régime de contrôle juridictionnel général auparavant en vigueur ⁴⁹.

En quatrième lieu, la Cour a déjà également relevé dans l'arrêt *W.Ż. (Chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême – Nomination)* ⁵⁰ que, lorsqu'est intervenue la nomination, sur la base de la résolution n° 331/2018, du membre de la chambre de contrôle extraordinaire concerné par l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt, la Cour suprême administrative, qui se trouvait saisie d'un recours visant à l'annulation de cette résolution, avait ordonné, le 27 septembre 2018, qu'il soit sursis à l'exécution de celle-ci. Or, cette même circonstance se vérifie en ce qui concerne la nomination des trois membres siégeant dans l'instance de renvoi. Ainsi, le fait, pour le président de la République de Pologne, d'avoir procédé, dans l'urgence et sans attendre de prendre connaissance des motifs de l'ordonnance du 27 septembre 2018, aux

⁴⁸ Article 9 bis de l'ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (loi sur le Conseil national de la magistrature), du 12 mai 2011, telle que modifiée par l'ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (loi portant modifications de la loi sur le Conseil national de la magistrature et de certaines autres lois), du 8 décembre 2017, entrée en vigueur le 17 janvier 2018, et par l'ustawa o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (loi portant modifications de la loi relative à l'organisation des juridictions de droit commun et de certaines autres lois), du 20 juillet 2018, entrée en vigueur le 27 juillet 2018.

⁴⁹ Arrêt du 2 mars 2021, *A. B. e. a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours)* (C-824/18, [EU:C:2021:153](#), points 157, 162 et 164).

⁵⁰ Arrêt 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](#)).

nominations en cause sur la base de la résolution n° 331/2018 pourtant suspendue par cette ordonnance a gravement porté atteinte au principe de la séparation des pouvoirs qui caractérise le fonctionnement d'un État de droit.

En cinquième lieu, alors que la Cour suprême administrative se trouvait saisie du recours en annulation contre la résolution n° 331/2018 et avait sursis à statuer sur ce litige dans l'attente de l'arrêt de la Cour dans l'affaire *A. B. e.a.*⁵¹, le législateur polonais a adopté une loi prévoyant notamment l'exclusion de tout recours futur contre les résolutions de la KRS proposant la nomination de juges à la Cour suprême ainsi qu'un non-lieu à statuer sur les recours de cette nature encore pendants⁵². Or, s'agissant des modifications ainsi introduites par cette loi, la Cour a déjà jugé que, singulièrement lorsqu'elles sont appréhendées conjointement avec un ensemble d'autres éléments contextuels, de telles modifications sont de nature à suggérer que le pouvoir législatif polonais a agi dans le dessein spécifique d'empêcher toute possibilité d'exercer un contrôle juridictionnel à l'égard des résolutions concernées⁵³.

En sixième et dernier lieu, la Cour précise que si, certes, les effets de l'arrêt de la Cour suprême administrative du 21 septembre 2021, susmentionné, ne portent pas sur la validité et l'efficacité des actes présidentiels de nomination aux postes de juge concernés, il n'en demeure pas moins que l'acte par lequel la KRS propose un candidat à la nomination à un poste de juge à la Cour suprême constitue une condition sine qua non pour que ce candidat puisse être nommé à un tel poste par le président de la République de Pologne.

En conclusion, la Cour juge que l'ensemble des éléments tant systémiques que circonstanciels, mentionnés ci-dessus, qui ont caractérisé la nomination, au sein de la chambre de contrôle extraordinaire, des trois juges constituant l'instance de renvoi ont pour conséquence que celle-ci n'a pas la qualité de tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi, au sens de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, lu à l'aune de l'article 47, deuxième alinéa, de la Charte, de sorte que cette formation ne constitue pas une « juridiction », au sens de l'article 267 TFUE. En effet, ces éléments sont de nature à engendrer des doutes légitimes, dans l'esprit des justiciables, quant à l'imperméabilité des intéressés et de la formation de jugement dans laquelle ils siègent à l'égard d'éléments extérieurs, en particulier, d'influences directes ou indirectes des pouvoirs législatif et exécutif nationaux, et à leur neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent. Lesdits éléments sont ainsi susceptibles de conduire à une absence d'apparence d'indépendance ou d'impartialité de ces juges et de cette instance, propre à porter atteinte à la confiance que la justice doit inspirer à ces justiciables dans une société démocratique et un État de droit.

⁵¹ Arrêt du 2 mars 2021, *A. B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours)* (C-824/18, [EU:C:2021:153](#)).

⁵² L'ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (loi portant modifications de la loi sur le Conseil national de la magistrature et de la loi relative à l'organisation du contentieux administratif), du 26 avril 2019, entrée en vigueur le 23 mai 2019.

⁵³ Arrêt du 2 mars 2021, *A. B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours)* (C-824/18, [EU:C:2021:153](#), points 137 et 138).

2. Principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines

Arrêt du 4 mai 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, [EU:C:2023:367](#))

« Renvoi préjudiciel – Décision 2006/928/CE – Mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Roumanie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Article 15, paragraphe 1 – Article 47 – Article 49, paragraphe 3 – Fonctions publiques électives – Conflit d'intérêts – Réglementation nationale prévoyant l'interdiction d'exercer des fonctions publiques électives pendant une durée préétablie – Sanction complémentaire à la cessation du mandat – Principe de proportionnalité »

En 2016, le requérant au principal a été élu maire de la commune de MN (Roumanie). Dans un rapport établi en 2019, l'Agentia Națională de Integritate (ANI) (Agence nationale pour l'intégrité, Roumanie) a constaté que celui-ci n'avait pas respecté les règles régissant les conflits d'intérêts en matière administrative. Dans le cas où ce rapport deviendrait définitif, le mandat du requérant au principal cesserait de plein droit et une interdiction complémentaire d'exercer des fonctions publiques électives pour une période de trois ans lui serait infligée.

Le requérant au principal a formé un recours tendant à l'annulation de ce rapport, en faisant valoir que le droit de l'Union s'opposait à une législation nationale en vertu de laquelle une telle interdiction est imposée, automatiquement et sans possibilité de modulation en fonction de la gravité du manquement commis, à une personne considérée comme ayant agi en situation de conflit d'intérêts⁵⁴. Saisie de ce recours, la juridiction de renvoi a décidé d'interroger la Cour sur la conformité de cette interdiction avec le principe de proportionnalité des peines⁵⁵, le droit de travailler⁵⁶ ainsi que le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial⁵⁷, garantis par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour dit pour droit que l'article 49, paragraphe 3, de la Charte ne s'applique pas à une législation nationale qui prévoit, à l'issue d'une procédure administrative, une mesure d'interdiction d'exercer toute fonction publique élective pendant une durée préétablie de trois ans contre une personne à l'égard de laquelle a été constatée l'existence d'un conflit d'intérêts dans l'exercice d'une telle fonction, dans le cas où cette mesure ne revêt pas une nature pénale.

⁵⁴ Article 25 de la Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative (loi n° 176/2010 relative à l'intégrité dans l'exercice des fonctions et charges publiques, modifiant et complétant la loi n° 144/2007 concernant la création, l'organisation et le fonctionnement de l'Agence nationale pour l'intégrité, ainsi que modifiant et complétant d'autres actes normatifs), du 1^{er} septembre 2010. Cette loi met en œuvre le deuxième objectif de référence figurant à l'annexe de la décision 2006/928/CE de la Commission, du 13 décembre 2006, établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Roumanie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption (JO 2006, L 354, p. 56).

⁵⁵ Article 49, paragraphe 3, de la Charte.

⁵⁶ Article 15, paragraphe 1, de la Charte.

⁵⁷ Article 47 de la Charte.

À cet égard, trois critères sont pertinents pour apprécier la nature pénale d'une sanction : la qualification juridique de l'infraction en droit interne, la nature même de l'infraction et le degré de sévérité de la sanction.

Tout d'abord, s'agissant du premier critère, ni la cessation de plein droit du mandat en cas de constatation d'un conflit d'intérêts, ni l'interdiction d'exercer toute fonction publique élective ne sont considérées en droit roumain comme étant des sanctions pénales. Ensuite, le deuxième critère implique de vérifier si la mesure en cause poursuit, notamment, une finalité répressive. Or, la législation concernée vise à garantir l'intégrité et la transparence dans l'exercice des fonctions et des charges publiques ainsi qu'à prévenir la corruption institutionnelle. Ainsi, la finalité de cette interdiction, comme celle de la déchéance de plein droit du mandat, est de préserver le bon fonctionnement et la transparence de l'État, en mettant fin durablement aux situations de conflit d'intérêts. Partant, une telle mesure poursuit un objectif essentiellement préventif et non pas répressif. Quant au troisième critère, cette mesure d'interdiction consiste non pas à imposer une peine privative de liberté ou à infliger une amende, mais à interdire l'exercice futur d'activités déterminées, à savoir des fonctions publiques électives, visant un groupe circonscrit de personnes ayant un statut particulier. Elle a une durée limitée et ne porte pas sur le droit de vote.

Or, pour autant qu'elle ne revêtirait pas une nature pénale, ladite mesure ne saurait être appréciée au regard de l'article 49, paragraphe 3, de la Charte.

Cela étant, en ce qu'elle met en œuvre le droit de l'Union, la législation nationale en cause doit, en tout état de cause, être conforme au principe de proportionnalité, en tant que principe général du droit de l'Union.

À ce propos, la Cour constate, en deuxième lieu, que ce principe ne s'oppose pas à cette législation pour autant que, au vu de toutes les circonstances pertinentes, son application aboutisse à infliger une sanction en adéquation avec la gravité de la violation qu'elle réprime, compte tenu de l'objectif de garantir l'intégrité et la transparence dans l'exercice des fonctions et des charges publiques ainsi que de prévenir la corruption institutionnelle. Tel ne serait pas le cas lorsque, exceptionnellement, le comportement illicite constaté, eu égard à cet objectif, ne présente pas d'élément de gravité tandis que l'impact de cette mesure sur la situation personnelle, professionnelle et économique de cette personne s'avère particulièrement grave.

Ainsi, l'imposition automatique de la sanction en cause permet de faire cesser durablement la situation de conflit d'intérêts relevée en préservant le fonctionnement de l'État et des organes électifs concernés. En outre, le fait de prévoir tant la cessation de plein droit du mandat qu'une interdiction automatique d'exercer toute fonction publique élective pendant une durée prédéterminée suffisamment longue paraît être de nature à dissuader les personnes exerçant un mandat électif de se placer dans une telle situation et à les inciter à respecter leurs obligations en la matière.

De plus, concernant le caractère nécessaire de l'interdiction en cause, le législateur roumain a fixé sa durée à trois ans en considération de la gravité intrinsèque, tant pour le fonctionnement de l'État que pour la société, des faits constitutifs d'une situation de conflit d'intérêts. Ainsi, cette interdiction est imposée en conséquence du manquement qui a été commis par une personne exerçant des fonctions publiques électives et qui présente une gravité certaine. À cet égard, doivent également être pris en compte l'ampleur des conflits d'intérêts et le niveau de corruption observés dans le secteur public national. Par ailleurs, ladite interdiction est limitée dans le temps, ne s'applique qu'à certaines catégories de personnes exerçant des fonctions particulières et ne vise que des activités délimitées, à savoir les fonctions publiques électives, n'empêchant pas l'exercice de toute autre activité professionnelle.

S'agissant, enfin, du caractère proportionné de la mesure en cause, eu égard à la gravité de l'atteinte à l'intérêt public résultant des actes de corruption et des conflits d'intérêts, mêmes les moins

importants, de la part des élus dans un contexte national de risque de corruption élevé, cette mesure n'apparaît pas, en principe, disproportionnée par rapport à l'infraction qu'elle vise à sanctionner. Cela étant, la circonstance que la durée de cette interdiction ne soit assortie d'aucune possibilité de modulation ne permet pas d'exclure que, dans certains cas exceptionnels, cette sanction puisse s'avérer disproportionnée.

En troisième lieu, la Cour précise que le droit d'exercer un mandat électif obtenu à l'issue d'un processus électoral démocratique, tel que celui de maire, ne relève pas de l'article 15, paragraphe 1, de la Charte.

Bien que cette disposition soit libellée de manière large, son champ d'application n'inclut pas le droit d'exercer, pendant une durée déterminée, un tel mandat. L'article 15 de la Charte figure en effet dans le titre II de celle-ci, intitulé « Libertés », alors que des dispositions spécifiques visant le droit d'éligibilité à des élections figurent dans un titre distinct, soit le titre V, intitulé « Citoyenneté »⁵⁸. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme corrobore cette interprétation⁵⁹.

En quatrième et dernier lieu, la Cour constate que l'article 47 de la Charte ne s'oppose pas à la législation nationale concernée, pour autant que la personne visée ait effectivement la possibilité de contester la légalité du rapport ayant constaté l'existence d'un conflit d'intérêts et de la sanction infligée sur le fondement de celui-ci, y compris sa proportionnalité.

Le droit à un recours effectif implique notamment que le titulaire de ce droit puisse accéder à un tribunal compétent pour assurer le respect des droits qui lui sont garantis par le droit de l'Union et, à cette fin, pour examiner toutes les questions de droit et de fait pertinentes pour résoudre le litige dont il se trouve saisi. En l'occurrence, ce droit suppose que la juridiction de renvoi puisse contrôler la légalité du rapport d'évaluation mettant en cause le requérant au principal et, le cas échéant, annuler ce rapport ainsi que les sanctions infligées sur le fondement de celui-ci.

Arrêt du 24 juillet 2023 (grande chambre), Lin (C-107/23 PPU, [EU:C:2023:606](#))

« Renvoi préjudiciel – Protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Article 325, paragraphe 1, TFUE – Convention "PIF" – Article 2, paragraphe 1 – Obligation de lutter contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union par des mesures dissuasives et effectives – Obligation de prévoir des sanctions pénales – Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) – Directive 2006/112/CE – Fraude grave à la TVA – Délai de prescription de la responsabilité pénale – Arrêt d'une Cour constitutionnelle ayant invalidé une disposition nationale régissant les causes d'interruption de ce délai – Risque systémique d'impunité – Protection des droits fondamentaux – Article 49, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Principe de légalité des délits et des peines – Exigences de prévisibilité et de précision de la loi pénale – Principe de l'application rétroactive de la loi pénale plus favorable (lex mitior) – Principe de sécurité juridique – Standard national de protection des droits fondamentaux – Obligation pour les juridictions d'un État membre de laisser inappliqués des arrêts de la Cour constitutionnelle et/ou de la

⁵⁸ Voir les articles 39 et 40 de la Charte relatifs au droit de vote et d'éligibilité respectivement aux élections au Parlement européen et aux élections municipales.

⁵⁹ Voir Cour EDH, 8 novembre 2016, Savisaar c. Estonie, CE:ECHR:2016:1108DEC000836516.

juridiction suprême de cet État membre en cas de non conformité au droit de l'Union – Responsabilité disciplinaire des juges en cas de non-respect de ces arrêts – Principe de primauté du droit de l'Union »

Au cours de l'année 2010, C.I., C.O., K.A., L.N. et S.P. (ci-après les « intéressés ») ont omis d'indiquer dans leurs documents comptables les opérations commerciales et les revenus afférents à la vente, à des bénéficiaires internes, de gazole acquis en régime de suspension de droits d'accise, portant ainsi préjudice au budget de l'État, notamment en ce qui concerne la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et les droits d'accise sur le gazole.

Par un arrêt publié le 25 juin 2018, la Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle, Roumanie) a déclaré inconstitutionnelle une disposition nationale gouvernant l'interruption du délai de prescription de la responsabilité pénale au motif qu'elle méconnaissait le principe de légalité des délits et des peines⁶⁰. Cette même juridiction a ensuite précisé, dans un arrêt publié le 9 juin 2022, que, eu égard à l'absence d'intervention du législateur roumain immédiatement après cet arrêt de 2018, le droit positif roumain ne prévoyait aucune cause d'interruption dudit délai de prescription entre la date de publication de ce dernier arrêt et celle de l'entrée en vigueur, le 30 mai 2022, de la disposition remplaçant la disposition invalidée⁶¹.

Par un arrêt rendu le 30 juin 2020, la Curtea de Apel Braşov (cour d'appel de Braşov, Roumanie), qui est la juridiction de renvoi, a ordonné la condamnation des intéressés, ou la confirmation de celle-ci, à des peines d'emprisonnement pour des infractions de fraude fiscale et d'association de malfaiteurs. Les intéressés ont introduit contre cet arrêt des recours extraordinaires en annulation, au motif qu'ils avaient été condamnés alors même que le délai de prescription de leur responsabilité pénale avait déjà expiré. Plus particulièrement, ils ont fait valoir que le fait que, durant la période susmentionnée, le droit positif ne prévoyait aucune possibilité d'interrompre les délais de prescription constituait, en soi, une loi pénale plus favorable qui devrait leur être appliquée conformément au principe de l'application rétroactive de la loi pénale plus favorable (*lex mitior*). Ils ont invoqué dans ce contexte un arrêt du 25 octobre 2022 de l'Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie (Haute Cour de cassation et de justice, Roumanie), par lequel celle-ci avait jugé qu'une condamnation définitive peut, en principe, faire l'objet d'un recours extraordinaire en annulation fondé sur les effets des arrêts de la Cour constitutionnelle en tant que loi pénale plus favorable (*lex mitior*)⁶².

La juridiction de renvoi constate que, si une telle interprétation devait être retenue, le délai de prescription aurait, en l'occurrence, expiré avant que la décision de condamnation des intéressés ne soit devenue définitive, ce qui entraînerait la clôture de la procédure pénale et l'impossibilité de condamner ces derniers.

⁶⁰ Cette disposition, à savoir l'article 155, paragraphe 1, du code pénal roumain, prévoyait l'interruption du délai de prescription de la responsabilité pénale par la réalisation de « tout acte de procédure ». Selon la Cour constitutionnelle, cette disposition était dépourvue de prévisibilité et méconnaissait le principe de légalité des délits et des peines, eu égard au fait que l'expression « tout acte de procédure » visait également les actes qui n'étaient pas communiqués au suspect ou au prévenu, l'empêchant ainsi de prendre connaissance de la circonstance qu'un nouveau délai de prescription de sa responsabilité pénale avait commencé à courir.

⁶¹ L'article 155, paragraphe 1, du code pénal a été modifié en ce sens que le délai de prescription de la responsabilité pénale est interrompu par tout acte de procédure devant être communiqué au suspect ou au prévenu.

⁶² Dans cet arrêt du 25 octobre 2022, la Haute Cour de cassation et de justice a précisé que, en droit roumain, les règles relatives à l'interruption du délai de prescription de la responsabilité pénale relèvent du droit pénal matériel et que, par conséquent, elles sont soumises au principe de non-rétroactivité de la loi pénale, sans préjudice du principe de l'application rétroactive de la loi pénale plus favorable (*lex mitior*).

Cette juridiction s'interroge sur la compatibilité avec le droit de l'Union de cette interprétation, en ce qu'elle aurait pour effet d'exonérer les intéressés de leur responsabilité pénale pour des infractions de fraude grave portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Par ailleurs, elle souligne qu'elle pourrait être amenée, s'il s'avère qu'une interprétation conforme au droit de l'Union n'est pas possible, à devoir laisser inappliqués les arrêts de la Cour constitutionnelle et/ou de la Haute Cour de cassation et de justice. Or, le nouveau régime disciplinaire permet de sanctionner les juges qui auraient, de mauvaise foi ou par négligence grave, méconnu des arrêts de ces juridictions.

Dans le cadre de la procédure préjudicielle d'urgence enclenchée d'office, la Cour, réunie en grande chambre, précise les obligations qui résultent pour les États membres, d'une part, des exigences de lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et, d'autre part, de l'impératif de respect des droits fondamentaux, tels que protégés en droit de l'Union et en droit national.

Appréciation de la Cour

La Cour constate que ni l'article 325, paragraphe 1, TFUE, ni l'article 2, paragraphe 1, de la convention PIF⁶³ n'obligent les juridictions d'un État membre à laisser inappliqués les arrêts de la Cour constitutionnelle invalidant la disposition législative nationale qui régit les causes d'interruption du délai de prescription en matière pénale, même si ces arrêts impliquent qu'un nombre considérable d'affaires pénales, relatives notamment à des infractions de fraude grave portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, seront clôturées en raison de la prescription de la responsabilité pénale.

À cet égard, la Cour précise tout d'abord que, bien que l'adoption des règles gouvernant la prescription de la responsabilité pénale pour infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union relevait, à la date des faits au principal, de la compétence des États membres, ces derniers sont tenus, dans l'exercice de cette compétence, de respecter les obligations découlant du droit de l'Union. Ainsi, ils se doivent de lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union par des mesures dissuasives et effectives ainsi que de prendre les mesures nécessaires pour que les comportements constitutifs d'une fraude portant atteinte à des tels intérêts, y compris les fraudes à la TVA, soient passibles de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives. À ce titre, ces États doivent veiller à ce que les règles de prescription prévues par le droit national permettent une répression effective des infractions liées à de telles fraudes.

Or, l'application des arrêts de la Cour constitutionnelle invalidant la disposition législative nationale qui régit les causes d'interruption du délai de prescription de la responsabilité pénale entraînerait la clôture de la procédure pénale et l'impossibilité de condamner les intéressés. Cette application pourrait, en outre, conduire à la suppression de la responsabilité pénale dans un nombre considérable d'autres affaires, entraînant ainsi un risque systémique d'impunité pour les infractions de fraude grave portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Un tel risque est incompatible avec les obligations imposées aux États membres par l'article 325, paragraphe 1, TFUE et l'article 2, paragraphe 1, de la convention PIF.

Ces dispositions étant d'effet direct, en vertu du principe de primauté du droit de l'Union, il incombe, en principe, aux juridictions nationales de donner plein effet aux obligations découlant de celles-ci, en laissant au besoin inappliquées des dispositions internes qui, dans le cadre d'une procédure concernant des fraudes graves portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, font obstacle à

⁶³ La convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, signée à Bruxelles le 26 juillet 1995 et annexée à l'acte du Conseil du 26 juillet 1995 (JO 1995, C 316, p. 48, ci-après la « convention PIF »).

l'application de sanctions effectives et dissuasives pour lutter contre de telles infractions. Il apparaît ainsi que, en principe, ces juridictions sont tenues de laisser inappliqués lesdits arrêts.

Cela étant, dès lors que les procédures pénales concernant des infractions en matière de TVA constituent une mise en œuvre du droit de l'Union, au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), il est encore nécessaire de vérifier si l'obligation de laisser inappliqués de tels arrêts se heurte à la protection des droits fondamentaux et, en l'occurrence, de ceux consacrés, dans l'ordre juridique de l'Union, à l'article 49, paragraphe 1, de la Charte⁶⁴. Dans la mesure où les règles gouvernant la prescription en matière pénale ne relèvent pas du champ d'application de cette disposition, l'obligation de laisser inappliqués lesdits arrêts n'est pas de nature à porter atteinte aux droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis à ladite disposition.

Toutefois, lorsqu'une juridiction d'un État membre est appelée à contrôler la conformité aux droits fondamentaux d'une disposition ou d'une mesure nationale qui, dans une situation dans laquelle l'action des États membres n'est pas entièrement déterminée par le droit de l'Union, met en œuvre ce droit au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, il reste loisible aux autorités et aux juridictions nationales d'appliquer des standards nationaux de protection des droits fondamentaux, pourvu que cette application ne compromette pas le niveau de protection prévu par la Charte, ni la primauté, l'unité et l'effectivité du droit de l'Union. Dans la mesure où, en droit roumain, les règles relatives à l'interruption du délai de prescription de la responsabilité pénale relèvent du droit pénal matériel et, par conséquent, sont soumises au principe de légalité des délits et des peines ainsi qu'au principe de l'application rétroactive de la loi pénale plus favorable (*lex mitior*), ces principes doivent être considérés comme des standards nationaux de protection des droits fondamentaux.

À cet égard, la Cour rappelle, en premier lieu, l'importance, tant dans l'ordre juridique de l'Union que dans les ordres juridiques nationaux, que revêt le principe de légalité des délits et des peines, dans ses exigences relatives à la prévisibilité, à la précision et à la non-rétroactivité de la loi pénale. Ces exigences constituent une expression particulière du principe de sécurité juridique qui est un élément essentiel de l'État de droit, lequel est identifié à l'article 2 TUE à la fois en tant que valeur fondatrice de l'Union et en tant que valeur commune aux États membres.

En l'occurrence, la Cour constitutionnelle a fait application d'un standard national de protection du principe de légalité des délits et des peines, dans ses exigences relatives à la prévisibilité et à la précision de la loi pénale, qui complète la protection contre l'arbitraire en matière pénale telle qu'offerte par le droit de l'Union, au titre du principe de sécurité juridique. Au regard de l'importance de cette protection contre l'arbitraire, un tel standard peut faire obstacle à l'obligation incombant aux juridictions nationales en vertu de l'article 325, paragraphes 1 et 2, TFUE de laisser inappliquées des dispositions nationales gouvernant la prescription en matière pénale.

En deuxième lieu, la Cour dit pour droit que, en vertu de l'article 325, paragraphe 1, TFUE et de l'article 2, paragraphe 1, de la convention PIF, les juridictions d'un État membre sont, en revanche, tenues de laisser inappliqué un standard national de protection relatif au principe de l'application rétroactive de la loi pénale plus favorable (*lex mitior*) qui permet de remettre en cause, y compris

⁶⁴ Cette disposition, qui consacre en droit de l'Union le principe de légalité des délits et des peines et le principe de l'application rétroactive de la loi pénale plus favorable (*lex mitior*), est libellée comme suit : « Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou le droit international. De même, il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. Si, postérieurement à cette infraction, la loi prévoit une peine plus légère, celle-ci doit être appliquée. »

dans le cadre de recours dirigés contre des jugements définitifs, l'interruption du délai de prescription de la responsabilité pénale dans les affaires relatives à des infractions de fraude grave portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union par des actes de procédure intervenus avant le constat d'invalidité de la disposition législative nationale qui régit les causes d'interruption du délai de prescription en matière pénale.

En effet, contrairement au standard national de protection relatif au principe de légalité des délits et des peines, dans ses exigences relatives à la prévisibilité et à la précision de la loi pénale, qui se limite à neutraliser l'effet interruptif d'actes de procédure survenus durant la période allant du 25 juin 2018, date de la publication de l'arrêt constatant l'invalidité de la disposition législative nationale en cause, au 30 mai 2022, date de l'entrée en vigueur de la disposition remplaçant cette disposition, le standard national de protection relatif au principe de l'application rétroactive de la loi pénale plus favorable (*lex mitior*) permettrait de neutraliser l'effet interruptif d'actes de procédure survenus avant même le 25 juin 2018. L'application d'un tel standard national de protection aggrave ainsi le risque systémique d'impunité pour des infractions de fraude grave portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, en méconnaissance des exigences établies à l'article 325 TFUE et à l'article 2, paragraphe 1, de la convention PIF.

Dans de telles circonstances, compte tenu de la nécessaire mise en balance de ce dernier standard national de protection avec les dispositions de l'article 325 TFUE et de l'article 2, paragraphe 1, de la convention PIF, l'application, par un juge national, dudit standard est de nature à compromettre la primauté, l'unité et l'effectivité du droit de l'Union.

En dernier lieu, la Cour constate que le principe de primauté s'oppose à une réglementation ou à une pratique nationale en vertu de laquelle les juridictions nationales de droit commun d'un État membre sont liées par les décisions de la Cour constitutionnelle et de celles de la juridiction suprême de cet État membre et ne peuvent, pour cette raison, au risque d'engager la responsabilité disciplinaire des juges concernés, laisser inappliquée d'office la jurisprudence résultant de ces décisions, même si elles considèrent, à la lumière d'un arrêt de la Cour, que cette jurisprudence est contraire à des dispositions du droit de l'Union d'effet direct. En effet, le fait, pour une juridiction nationale, d'exercer les missions qui lui sont confiées par les traités et de respecter les obligations qui pèsent sur elle en vertu de ceux-ci, en donnant, conformément au principe de primauté du droit de l'Union, effet à une disposition de ce droit telle que l'article 325, paragraphe 1, TFUE ou l'article 2, paragraphe 1, de la convention PIF, et à l'interprétation qu'en a donnée la Cour ne saurait, par définition, être érigé en infraction disciplinaire dans le chef des juges siégeant dans une telle juridiction sans que ladite disposition et ce principe s'en trouvent ipso facto enfreints.

3. Principe ne bis in idem

Arrêt du 14 septembre 2023, Volkswagen Group Italia et Volkswagen Aktiengesellschaft (C-27/22, [EU:C:2023:663](#))

« Renvoi préjudiciel – Article 50 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Principe ne bis in idem – Sanction infligée en matière de pratiques commerciales déloyales – Nature pénale de la sanction – Sanction pénale imposée dans un État membre après l'adoption d'une sanction en matière de pratiques commerciales déloyales dans un autre État membre mais qui est devenue définitive avant cette dernière sanction – Article 52, paragraphe 1 – Limitations apportées au principe ne bis in idem – Conditions – Coordination des procédures et des sanctions »

En août 2016, l'autorité italienne de la concurrence a infligé à Volkswagen Group Italia SpA et à Volkswagen Aktiengesellschaft (ci-après, respectivement, « VWGI » et « VWAG ») une amende de cinq millions d'euros pour avoir mis en œuvre des pratiques commerciales déloyales, au sens du code de la consommation. Les infractions concernées consistaient, d'une part, en la commercialisation en Italie, à partir de 2009, de véhicules diesel dotés de systèmes visant à fausser la mesure des émissions polluantes, et, d'autre part, en la diffusion de messages publicitaires mettant en valeur la conformité de ces véhicules aux critères prévus par la réglementation environnementale. VWGI et VWAG ont attaqué la décision de l'autorité italienne de la concurrence devant le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional pour le Latium, Italie).

En juin 2018, avant que cette juridiction ait rendu son jugement, le parquet saisi de l'affaire en Allemagne a infligé à VWAG une amende d'un milliard d'euros, conformément à la loi relative aux infractions administratives. Cette amende visait, entre autres, la commercialisation de véhicules diesel dotés de systèmes visant à fausser la mesure des émissions polluantes et la diffusion de messages publicitaires mettant en valeur la conformité de ces véhicules aux critères prévus par la réglementation environnementale. La décision dudit parquet est devenue définitive le 13 juin 2018, VWAG ayant renoncé à son droit de la contester et ayant, en outre, payé l'amende qui y était prévue.

En avril 2019, le tribunal administratif régional pour le Latium a rejeté le recours de VWGI et de VWAG, au motif, notamment, que le principe ne bis in idem ne s'opposerait pas au maintien de l'amende prévue par la décision de l'autorité italienne de la concurrence.

Le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie), saisi de l'appel de VWGI et VWAG contre ce jugement, a décidé d'interroger la Cour sur les conditions dans lesquelles, dans une situation de cumul de procédures de sanction dans deux États membres, menées par des autorités compétentes dans des secteurs d'activité différents, des limitations peuvent être apportées au principe ne bis in idem, énoncé à l'article 50 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »)⁶⁵.

Par son arrêt, la Cour précise tout d'abord qu'une amende administrative pécuniaire prévue par la réglementation nationale, infligée à une société par l'autorité nationale compétente en matière de protection des consommateurs, pour des pratiques commerciales déloyales, bien que qualifiée de sanction administrative par la réglementation nationale, constitue une sanction pénale, au sens de l'article 50 de la Charte, lorsqu'elle poursuit une finalité répressive et présente un degré de sévérité élevé.

⁶⁵ En vertu de cette disposition, « [n]ul ne peut être poursuivi ou puni pénalement en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné dans l'Union par un jugement pénal définitif conformément à la loi ».

Ensuite, la Cour énonce que le principe ne bis in idem consacré à cette même disposition s'oppose à une réglementation nationale permettant le maintien d'une amende de nature pénale imposée à une personne morale pour de telles pratiques commerciales déloyales dans le cas où cette personne a fait l'objet d'une condamnation pénale pour les mêmes faits dans un autre État membre, même si cette condamnation est postérieure à la date de la décision imposant cette amende mais est devenue définitive avant que l'arrêt sur le recours juridictionnel formé contre cette décision n'ait acquis force de chose jugée.

Enfin, la Cour dit pour droit que l'article 52, paragraphe 1, de la Charte⁶⁶ autorise la limitation de l'application du principe ne bis in idem, inscrit à l'article 50 de la Charte, de sorte à permettre un cumul de procédures ou de sanctions pour les mêmes faits, dès lors que les conditions prévues dans la première de ces dispositions, telles que précisées par la jurisprudence, sont remplies. Il convient ainsi, premièrement, que ce cumul ne représente pas une charge excessive pour la personne en cause, deuxièmement, qu'il existe des règles claires et précises permettant de prévoir quels actes et omissions sont susceptibles de faire l'objet d'un cumul et, troisièmement, que les procédures en cause ont été menées de manière suffisamment coordonnée et rapprochée dans le temps.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, concernant l'appréciation de la nature pénale des poursuites et des sanctions, la Cour rappelle que le principe ne bis in idem, consacré à l'article 50 de la Charte, interdit un cumul tant de poursuites que de sanctions présentant une nature pénale au sens de cet article pour les mêmes faits et contre une même personne. Pour réaliser une telle appréciation, la Cour s'appuie sur trois critères pertinents issus de la jurisprudence. Le premier est la qualification juridique de l'infraction en droit interne, le deuxième, la nature même de l'infraction et le troisième, le degré de sévérité de la sanction que risque de subir l'intéressé. S'agissant, en particulier, du deuxième critère, la seule circonstance qu'une sanction poursuit également une finalité préventive ne conduit pas à ôter sa qualification de sanction pénale. En effet, les sanctions pénales, par leur nature, tendent tant à la répression qu'à la prévention de comportements illicites. En ce qui concerne le troisième critère, la Cour rappelle que le degré de sévérité des mesures en cause est apprécié en fonction de la peine maximum prévue par les dispositions pertinentes. Ainsi, une sanction administrative pécuniaire pouvant atteindre un montant de cinq millions d'euros présente un degré de sévérité susceptible de conforter l'analyse selon laquelle cette sanction est de nature pénale.

En deuxième lieu, pour apprécier si la réglementation italienne en cause est conforme au principe ne bis in idem, prévu à l'article 50 de la Charte, la Cour fournit tout d'abord des précisions sur la condition « bis ». Ainsi, pour qu'une décision judiciaire puisse être regardée comme ayant définitivement statué sur les faits soumis à la seconde procédure, il est nécessaire non seulement que cette décision soit devenue définitive, mais également qu'elle ait été rendue à la suite d'une appréciation portant sur le fond de l'affaire. Si, certes, l'application du principe ne bis in idem présuppose l'existence d'une décision antérieure définitive, il ne s'ensuit pas nécessairement que les décisions ultérieures auxquelles ce principe s'oppose ne puissent être que celles adoptées postérieurement à cette décision antérieure définitive. En effet, ce principe exclut que, dès lors qu'une décision définitive existe, une poursuite pénale pour les mêmes faits puisse être entamée ou maintenue.

⁶⁶ Selon cette disposition, « [t]oute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui ».

S'agissant ensuite de la condition « idem », la Cour rappelle que, pour apprécier l'existence d'une même infraction, le critère pertinent est celui de l'identité des faits matériels, compris comme l'existence d'un ensemble de circonstances concrètes indissociablement liées entre elles qui ont conduit à l'acquiescement ou à la condamnation définitive de la personne concernée. En revanche, la qualification juridique des faits en droit national et l'intérêt juridique protégé ne sont pas pertinents, dans la mesure où la protection conférée par l'article 50 de la Charte ne saurait varier d'un État membre à un autre. Par ailleurs, il ne suffit pas que les faits soient similaires, le principe ne bis in idem ne pouvant s'appliquer que si les faits visés par les deux procédures ou les deux sanctions en cause sont identiques, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier.

En dernier lieu, s'agissant des conditions dans lesquelles des limitations du principe ne bis in idem consacré par la Charte peuvent être justifiées, la Cour rappelle que, en vertu de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, une telle limitation peut être justifiée dans la mesure où elle est prévue par la loi et respecte le contenu essentiel de l'article 50 de la Charte ainsi que le principe de proportionnalité. La possibilité de cumuler les poursuites et les sanctions respecte le contenu essentiel de l'article 50 de la Charte à la condition que les réglementations nationales concernées ne permettent pas de poursuivre et de sanctionner les mêmes faits au titre de la même infraction ou afin de poursuivre le même objectif, mais prévoient uniquement la possibilité d'un cumul des poursuites et des sanctions au titre de réglementations différentes. Le principe de proportionnalité exige quant à lui que le cumul de poursuites et de sanctions prévu par la réglementation nationale ne dépasse pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par cette réglementation, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante. À cet égard, les autorités publiques peuvent légitimement opter pour des réponses juridiques complémentaires face à certains comportements nuisibles pour la société pourvu que ces réponses juridiques combinées ne représentent pas une charge excessive pour la personne en cause. Dès lors, le fait que deux procédures poursuivent des objectifs d'intérêt général distincts qu'il est légitime de protéger de manière cumulée peut être pris en compte, dans le cadre de l'analyse de la proportionnalité d'un cumul de poursuites et de sanctions, en tant que facteur tendant à justifier ce cumul, à condition que ces procédures soient complémentaires et que la charge supplémentaire que représente ledit cumul puisse être justifiée ainsi par les deux objectifs poursuivis. Quant au caractère strictement nécessaire du cumul de poursuites et de sanctions, il convient d'apprécier s'il existe des règles claires et précises permettant de prévoir quels actes et omissions peuvent faire l'objet d'un tel cumul ainsi que la coordination entre les différentes autorités, si les deux procédures ont été menées de manière suffisamment coordonnée et rapprochée dans le temps et si la sanction infligée, le cas échéant, à l'occasion de la première procédure sur le plan chronologique a été prise en compte lors de l'évaluation de la seconde sanction, de telle sorte que les charges résultant, pour les personnes concernées, dudit cumul sont limitées au strict nécessaire et que l'ensemble des sanctions imposées correspond à la gravité des infractions commises.

4. Protection des données à caractère personnel ⁶⁷

a. Autorisation d'écoutes téléphoniques dans le cadre d'une procédure pénale

Arrêt du 16 février 2023, HYA e.a. (Motivation des autorisations des écoutes téléphoniques) (C-349/21, [EU:C:2023:102](#))

« Renvoi préjudiciel – Secteur des télécommunications – Traitement des données à caractère personnel et protection de la vie privée – Directive 2002/58 – Article 15, paragraphe 1 – Limitation de la confidentialité des communications électroniques – Décision judiciaire autorisant l'interception, l'enregistrement et le stockage des conversations téléphoniques de personnes suspectées d'avoir commis une infraction grave intentionnelle – Pratique selon laquelle la décision est rédigée selon un modèle de texte préétabli et dépourvu de motifs individualisés – Article 47, deuxième alinéa, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Obligation de motivation »

Dans le cadre d'une procédure pénale, le président du Spetsializiran nakazatelen sad (tribunal pénal spécialisé, Bulgarie) avait, par plusieurs décisions, fait droit à des demandes d'autorisation émanant du Spetsializirana prokuratura (parquet spécialisé, Bulgarie) de recourir à des techniques spéciales de renseignement en vue d'écouter et d'enregistrer les conversations téléphoniques de différentes personnes suspectées d'avoir commis des infractions graves. Pour motiver ses décisions, le président avait suivi la pratique judiciaire nationale en vigueur qui consiste à utiliser un modèle préétabli et dépourvu de motifs individualisés qui se limite pour l'essentiel à indiquer que les exigences prévues par la législation nationale relative aux écoutes téléphoniques, dont il fait mention, sont respectées.

Par la suite, le parquet spécialisé avait accusé les personnes concernées par ces écoutes de participation à une bande criminelle organisée de délinquants. Le contenu des conversations enregistrées revêtait une importance directe pour établir le bien-fondé des actes d'accusation de ces personnes.

Saisi du fond de l'affaire, le tribunal pénal spécialisé, qui est la juridiction de renvoi, a expliqué qu'il est tenu au préalable de contrôler la validité de la procédure d'autorisation des écoutes téléphoniques. Confrontée notamment à des doutes quant à la conformité de la pratique judiciaire précitée avec le droit de l'Union, cette juridiction a décidé de saisir la Cour d'une question préjudicielle.

Appréciation de la Cour

La Cour relève que la pratique judiciaire en cause s'inscrit dans le cadre de mesures législatives adoptées par la Bulgarie au titre de la directive « vie privée et communications électroniques » ⁶⁸, lesquelles prévoient la possibilité de prendre des décisions judiciaires motivées ayant pour effet de limiter le principe de confidentialité des communications électroniques et des données relatives au trafic, consacré dans cette même directive ⁶⁹. Cette pratique est ainsi censée mettre en œuvre

⁶⁷ L'arrêt du 5 juin 2023 (grande chambre), **Commission/Pologne (Indépendance et vie privée des juges)** (C-204/21, [EU:C:2023:442](#)) doit également être signalé sous cette rubrique. Il est présenté sous la rubrique I.1 « État de droit et protection juridictionnelle effective ».

⁶⁸ Article 15, paragraphe 1, de la directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 juillet 2002, concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive vie privée et communications électroniques) (JO 2002, L 201, p. 37).

⁶⁹ Article 5, paragraphe 1, de la directive « vie privée et communications électroniques ».

l'obligation de motivation prévue par ces mesures législatives conformément aux exigences de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ⁷⁰, à laquelle ladite directive renvoie.

La Cour relève également qu'il ressort du régime juridique de cette procédure nationale que le juge compétent qui délivre l'autorisation de recourir à des techniques spéciales de renseignement prend sa décision sur le fondement d'une demande motivée et circonstanciée dont le contenu, prévu par la loi, doit lui permettre de vérifier si les conditions d'octroi d'une telle autorisation sont remplies.

Dans ce cadre, la Cour considère que, dès lors que le juge compétent a examiné les motifs d'une telle demande circonstanciée et qu'il estime, au terme de son examen, qu'elle est justifiée, ce juge a, en signant un texte préétabli selon un modèle indiquant que les exigences légales sont respectées, validé les motifs de la demande tout en s'assurant du respect des exigences légales. En effet, il serait artificiel d'exiger qu'une telle autorisation contienne une motivation spécifique et détaillée, alors que la demande au regard de laquelle cette autorisation est accordée contient déjà, en vertu de la législation nationale, une telle motivation.

La Cour ajoute cependant que, une fois que l'intéressé a été informé que des techniques spéciales de renseignement ont été appliquées à son égard, l'obligation de motivation découlant de la Charte impose que cette personne soit en mesure de comprendre les motifs pour lesquels le recours à ces techniques a été autorisé, afin de pouvoir, le cas échéant, contester de manière utile et effective cette autorisation. Cette exigence s'impose également à tout juge qui, en fonction de ses attributions, doit vérifier, d'office ou à la demande de la personne concernée, la légalité de ladite autorisation.

Il incombe donc à la juridiction de renvoi de vérifier si, dans le cadre de la pratique nationale en cause, le respect de la Charte et de la directive « vie privée et communications électroniques » est garanti et si les personnes visées par les écoutes, tout autant que le juge chargé de vérifier la légalité de l'autorisation d'y recourir, sont en mesure de comprendre les motifs de cette autorisation.

À cet égard, la Cour précise que, dès lors que l'autorisation est adoptée sur la base d'une demande motivée et circonstanciée, il doit être vérifié, d'une part, que de telles personnes puissent avoir accès non seulement à la décision d'autorisation, mais également à la demande.

D'autre part, ces mêmes personnes doivent pouvoir comprendre aisément et sans ambiguïté, par une lecture croisée de la demande et de la décision d'autorisation, les raisons précises pour lesquelles l'autorisation a été accordée au regard des éléments factuels et juridiques caractérisant le cas individuel sous-tendant la demande, de même que doit ressortir impérativement d'une telle lecture croisée la durée de validité de l'autorisation.

En particulier, lorsque la décision d'autorisation se borne à indiquer la durée de validité de l'autorisation et à déclarer que les dispositions légales, dont elle fait mention, sont respectées, il est primordial que la demande fasse clairement état de toutes les informations nécessaires afin que les intéressés soient en mesure de comprendre que, sur la seule base de ces informations, le juge ayant délivré l'autorisation a, en faisant sienne la motivation contenue dans la demande, abouti à la conclusion que l'ensemble des exigences légales étaient respectées. Si une lecture croisée de la demande et de l'autorisation subséquente ne permet pas de comprendre, de manière aisée et univoque, les motifs de cette autorisation, force serait alors de constater que l'obligation de motivation découlant de la Charte ne serait pas respectée.

⁷⁰ Article 47, deuxième alinéa, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

b. Collecte de données biométriques et génétiques dans le cadre d'une procédure pénale

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](#))

« Renvoi préjudiciel – Protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel – Directive (UE) 2016/680 – Article 4, paragraphe 1, sous a) à c) – Principes relatifs au traitement des données à caractère personnel – Limitation des finalités – Minimisation des données – Article 6, sous a) – Distinction claire entre les données à caractère personnel de différentes catégories de personnes – Article 8 – Licéité du traitement – Article 10 – Transposition – Traitement de données biométriques et de données génétiques – Notion de "traitement autorisé par le droit d'un État membre" – Notion de "nécessité absolue" – Pouvoir d'appréciation – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Articles 7, 8, 47, 48 et 52 – Droit à une protection juridictionnelle effective – Présomption d'innocence – Limitation – Infraction pénale intentionnelle poursuivie d'office – Personnes mises en examen – Collecte de données photographiques et dactyloscopiques aux fins de leur enregistrement et prélèvement d'un échantillon biologique pour l'établissement d'un profil ADN – Procédure d'exécution forcée de la collecte – Caractère systématique de la collecte »

Dans le cadre d'une procédure pénale pour fraude fiscale engagée par les autorités bulgares, V. S. a été mise en examen pour sa participation alléguée à un groupe criminel organisé, constitué dans un but d'enrichissement, en vue de commettre de manière concertée des délits sur le territoire bulgare. À la suite de cette mise en examen, la police bulgare a invité V. S. à se soumettre à la collecte de ses données dactyloscopiques et photographiques aux fins de leur enregistrement et à un prélèvement en vue d'établir son profil ADN. V. S. s'est opposée à cette collecte.

En s'appuyant sur la législation nationale qui prévoit l'« enregistrement policier » de personnes mises en examen pour une infraction pénale intentionnelle poursuivie d'office, les autorités de police ont demandé au Spetsializiran nakazatelen sad (tribunal pénal spécialisé, Bulgarie) d'autoriser l'exécution forcée de la collecte des données génétiques et biométriques de V. S. Seules des copies de l'ordonnance de sa mise en examen et de la déclaration de son refus à la collecte de ses données accompagnaient la requête des autorités de police.

Cette juridiction nourrissait des doutes sur la compatibilité de la législation bulgare applicable à cet « enregistrement policier » avec la directive 2016/680⁷¹, lue à la lumière de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), et a, par conséquent, saisi la Cour à titre préjudiciel.

Dans son arrêt, la Cour précise, tout d'abord, les conditions dans lesquelles le traitement des données biométriques et génétiques par les autorités de police peut être considéré comme étant autorisé par le droit d'un État membre, au sens de la directive 2016/680. Elle se prononce, ensuite, sur la mise en œuvre de l'exigence, visée à cette directive, concernant le traitement de données d'une catégorie de personnes à l'égard desquelles il existe des motifs sérieux de considérer qu'elles sont impliquées dans une infraction pénale et sur le respect du droit à une protection juridictionnelle effective ainsi

⁷¹ 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).

que du principe de la présomption d'innocence dans le cas où la législation nationale permet à la juridiction nationale compétente d'autoriser la collecte forcée de ces données, considérées comme « sensibles » par le législateur de l'Union. Elle se penche, enfin, sur la question de la compatibilité de la législation nationale prévoyant la collecte systématique de ces données avec les dispositions de la directive 2016/680 qui portent sur leur traitement, en tenant compte des principes applicables.

Appréciation de la Cour

Tout d'abord, la Cour constate que la directive 2016/680, lue à la lumière de la Charte⁷², doit être interprétée en ce sens que le traitement de données biométriques et génétiques par les autorités de police en vue de leurs activités de recherche, à des fins de lutte contre la criminalité et de maintien de l'ordre public, est autorisé par le droit d'un État membre, dès lors que le droit de celui-ci contient une base juridique suffisamment claire et précise pour autoriser ledit traitement. Le fait que l'acte législatif national contenant une telle base juridique se réfère, par ailleurs, au règlement général sur la protection des données⁷³, et non à la directive 2016/680, n'est pas de nature, en lui-même, à remettre en cause l'existence d'une telle autorisation, pour autant qu'il ressort de manière suffisamment claire, précise et dénuée d'équivoque de l'interprétation de l'ensemble des dispositions applicables du droit national que le traitement de données biométriques et génétiques en cause relève du champ d'application de cette directive, et non du RGPD.

Dans ce contexte, compte tenu du fait que la législation nationale pertinente se réfère aux dispositions du RGPD qui régissent le traitement de données sensibles, tout en reproduisant le contenu des dispositions de la directive 2016/680 qui visent le traitement des mêmes données⁷⁴, la Cour relève que ces dispositions ne sont pas équivalentes. En effet, alors qu'un traitement de données sensibles par les autorités compétentes à des fins notamment de prévention et de détection des infractions pénales relevant de la directive 2016/680 est susceptible d'être autorisé uniquement en cas de nécessité absolue et doit être encadré par des garanties appropriées et prévu par le droit de l'Union ou par le droit d'un État membre, le RGPD énonce une interdiction de principe du traitement de ces données, assortie d'une liste d'exceptions. Si le législateur national peut prévoir, dans le cadre du même instrument législatif, le traitement de données à caractère personnel à des fins relevant de la directive 2016/680 ainsi qu'à d'autres fins relevant du RGPD, il est obligé de s'assurer de l'absence d'ambiguïté quant à l'applicabilité de l'un ou de l'autre de ces deux actes de l'Union à la collecte des données sensibles.

En outre, s'agissant d'une éventuelle transposition incorrecte de la directive 2016/680, invoquée par la juridiction de renvoi, la Cour souligne que cette directive n'exige pas que les dispositions nationales qui autorisent les traitements de données relevant de son champ d'application contiennent une référence à ladite directive. Elle précise que, lorsque le législateur national prévoit le traitement de données biométriques et génétiques par des autorités compétentes susceptibles de relever soit du champ d'application de cette directive, soit de celui du RGPD, il peut, dans un souci de clarté et de précision, se référer explicitement, d'une part, aux dispositions de droit national assurant la transposition de cette directive et, d'autre part, au RGPD, sans être obligé de mentionner ladite directive. Toutefois, en cas de contradiction apparente des dispositions nationales autorisant le

⁷² Article 10, sous a), de la directive 2016/680, lu à la lumière de l'article 52 de la Charte.

⁷³ 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 »).

⁷⁴ Respectivement, l'article 9 du RGPD et l'article 10 de la directive 2016/680.

traitement de données en cause et celles semblant l'exclure, la juridiction nationale doit donner à ces dispositions une interprétation qui préserve l'effet utile de la directive 2016/680.

Ensuite, la Cour dit pour droit que la directive 2016/680⁷⁵ et la Charte⁷⁶ ne s'opposent pas à une législation nationale qui prévoit que, en cas de refus de la personne mise en examen, pour une infraction intentionnelle poursuivie d'office, de coopérer spontanément à la collecte des données biométriques et génétiques la concernant aux fins de leur enregistrement, la juridiction pénale compétente est tenue d'autoriser une mesure d'exécution forcée de cette collecte, sans disposer du pouvoir d'apprécier s'il existe des motifs sérieux de considérer que la personne concernée a commis l'infraction pour laquelle elle est mise en examen, pour autant que le droit national garantisse ultérieurement le contrôle juridictionnel effectif des conditions de cette mise en examen, dont découle l'autorisation de procéder à cette collecte.

À cet égard, la Cour rappelle que, en vertu de la directive 2016/680⁷⁷, les États membres doivent veiller à ce qu'une distinction claire soit opérée entre les données des différentes catégories de personnes concernées, de manière à ce que le même degré d'ingérence dans leur droit fondamental à la protection de leurs données à caractère personnel ne leur soit pas indifféremment imposé, quelle que soit la catégorie à laquelle elles appartiennent. Cependant, cette obligation n'est pas absolue. Au demeurant, dans la mesure où cette directive vise la catégorie de personnes à l'égard desquelles il existe des motifs sérieux de croire qu'elles ont commis une infraction pénale, la Cour précise que l'existence d'un nombre suffisant d'éléments de preuve de la culpabilité d'une personne constitue, en principe, un motif sérieux de croire que celle-ci a commis l'infraction en cause. Ainsi, la directive 2016/680 ne s'oppose pas à une législation nationale prévoyant la collecte forcée des données des personnes à l'égard desquelles sont réunis suffisamment d'éléments de preuve de ce qu'elles sont coupables d'avoir commis une infraction intentionnelle poursuivie d'office et qui ont été mises en examen pour ce motif.

En ce qui concerne le respect du droit à une protection juridictionnelle effective, dès lors que la juridiction nationale compétente, en vue d'autoriser une mesure d'exécution forcée de la collecte de données sensibles d'une personne mise en examen, ne peut pas contrôler, sur le fond, les conditions de sa mise en examen, la Cour souligne, notamment, que le fait de soustraire temporairement au contrôle du juge l'appréciation des preuves sur lesquelles est fondée la mise en examen de la personne concernée peut s'avérer justifié pendant la phase préliminaire de la procédure pénale. En effet, un tel contrôle, lors de cette phase, pourrait entraver le déroulement de l'enquête pénale au cours de laquelle ces données sont collectées et limiter excessivement la capacité des enquêteurs à élucider d'autres infractions sur la base d'une comparaison de ces données avec des données recueillies lors d'autres enquêtes. Cette limitation de la protection juridictionnelle effective n'est donc pas disproportionnée, dès lors que le droit national garantit ultérieurement un contrôle juridictionnel effectif.

S'agissant du respect, par une décision judiciaire autorisant la collecte des données en cause, du droit à la présomption d'innocence, la Cour relève, d'une part, que dans la mesure où, en l'espèce, cette collecte est limitée à la catégorie des personnes dont la responsabilité pénale n'a pas encore été établie, elle ne saurait être considérée comme étant de nature à refléter le sentiment des autorités que ces personnes sont coupables. D'autre part, le fait que la juridiction qui doit statuer sur la

⁷⁵ Article 6, sous a), de la directive 2016/680.

⁷⁶ Articles 47 et 48 de la Charte, consacrant respectivement le droit à une protection juridictionnelle effective et le principe de la présomption d'innocence.

⁷⁷ Article 6 de la directive 2016/680.

culpabilité de la personne concernée ne puisse pas apprécier, à ce stade de la procédure pénale, le caractère suffisant des éléments de preuve sur lesquels repose la mise en examen de cette personne constitue une garantie du respect de son droit à la présomption d'innocence.

Enfin, la Cour conclut que la directive 2016/680⁷⁸ s'oppose à une législation nationale qui prévoit la collecte systématique des données biométriques et génétiques de toute personne mise en examen pour une infraction intentionnelle poursuivie d'office aux fins de leur enregistrement, sans prévoir l'obligation, pour l'autorité compétente, de vérifier et de démontrer, d'une part, si cette collecte est absolument nécessaire à la réalisation des objectifs concrets poursuivis et, d'autre part, si ces objectifs ne peuvent pas être atteints par des mesures constituant une ingérence de moindre gravité pour les droits et les libertés de la personne concernée.

À cet égard, la Cour souligne que la directive 2016/680 tend à assurer, entre autres, une protection accrue à l'égard des traitements des données sensibles, au nombre desquelles figurent les données biométriques et génétiques, dans la mesure où ils sont susceptibles d'engendrer des risques importants pour les libertés et les droits fondamentaux. L'exigence selon laquelle ces traitements sont autorisés « uniquement en cas de nécessité absolue » doit être interprétée comme définissant des conditions renforcées de licéité du traitement de ces données sensibles⁷⁹. De plus, la portée de cette exigence doit également être déterminée au regard des principes relatifs au traitement des données, tels que la limitation des finalités et la minimisation des données.

Dans ce contexte, une législation nationale qui prévoit la collecte systématique des données biométriques et génétiques de toute personne mise en examen pour une infraction intentionnelle poursuivie d'office aux fins de leur enregistrement est, en principe, contraire à cette exigence. En effet, elle est susceptible de conduire, de manière indifférenciée et généralisée, à la collecte des données de la plupart des personnes mises en examen dès lors que la notion d'« infraction pénale intentionnelle poursuivie d'office » revêt un caractère particulièrement général et est susceptible de s'appliquer à un grand nombre d'infractions pénales, indépendamment de leur nature, de leur gravité, des circonstances particulières de ces infractions, de leur lien éventuel avec d'autres procédures en cours, des antécédents judiciaires de la personne concernée ou encore de son profil individuel.

⁷⁸ Article 10 de la directive 2016/680, lu en combinaison avec son article 4, paragraphe 1, sous a) à c), et son article 8, paragraphes 1 et 2.

⁷⁹ Au regard des conditions découlant de l'article 4, paragraphe 1, sous b) et c), et de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2016/680.

c. Réutilisation dans le cadre d'une procédure administrative de données à caractère personnel mises à la disposition des autorités dans le cadre d'une procédure pénale

**Arrêt du 7 septembre 2023, Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra
(C-162/22, [EU:C:2023:631](#))**

« Renvoi préjudiciel – Télécommunications – Traitement des données à caractère personnel dans le secteur des communications électroniques – Directive 2002/58/CE – Champ d'application – Article 15, paragraphe 1 – Données conservées par les fournisseurs de services de communications électroniques et mises à la disposition des autorités en charge de procédures pénales – Utilisation ultérieure de ces données lors d'une enquête portant sur une faute de service »

Le Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra (parquet général de la République de Lituanie) (ci-après le « parquet général ») a ouvert une enquête administrative contre le requérant au principal, qui exerçait alors les fonctions de procureur auprès d'un parquet lituanien, au motif qu'il existait des indices selon lesquels il avait, dans le cadre d'une instruction qu'il dirigeait, illégalement fourni des informations pertinentes pour cette instruction au suspect et à son avocat.

Dans son rapport sur cette enquête, la commission du parquet général a constaté que le requérant au principal avait effectivement commis une faute de service. Selon ce rapport, cette faute de service était démontrée par les éléments recueillis lors de l'enquête administrative. En particulier, les informations obtenues lors des opérations de renseignement criminel et les données collectées lors de deux instructions pénales auraient confirmé l'existence de communications téléphoniques entre le requérant au principal et l'avocat du suspect dans le cadre de l'instruction visant ce dernier que le requérant au principal dirigeait. Sur le fondement de ce même rapport, le parquet général a adopté deux décrets par lesquels il a sanctionné le requérant au principal et l'a révoqué de ses fonctions. Saisi par celui-ci d'un recours tendant à l'annulation de ces deux décrets, le Vilniaus apygardos administracinis teismas (tribunal administratif régional de Vilnius, Lituanie) a rejeté ce recours, au motif, notamment, que les opérations de renseignement criminel effectuées en l'occurrence étaient légales et que les informations rassemblées conformément aux dispositions de la loi sur le renseignement criminel⁸⁰ avaient été utilisées légalement pour apprécier l'existence d'une faute de service éventuellement commise par le requérant au principal.

Ce dernier a saisi en appel le Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Cour administrative suprême de Lituanie), la juridiction de renvoi dans la présente affaire, en faisant valoir que l'accès par les organes de renseignement, dans le cadre d'une opération de renseignement criminel, aux données relatives au trafic et au contenu même des communications électroniques constituait une atteinte aux droits fondamentaux d'une telle gravité que, compte tenu des dispositions de la directive « vie privée et communications électroniques »⁸¹ et de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), cet accès ne pouvait être octroyé qu'aux fins de la lutte contre des

⁸⁰ Lietuvos Respublikos kriminalinės žvalgybos įstatymas (loi de la République de Lituanie sur le renseignement criminel), du 2 octobre 2012 (Žin., 2012, no 122-6093), dans sa version applicable aux faits au principal (ci-après la « loi sur le renseignement criminel »).

⁸¹ Notamment article 15, paragraphe 1, de la directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 juillet 2002, concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive vie privée et communications électroniques) (JO 2002, L 201, p. 37), telle que modifiée par la directive 2009/136/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 novembre 2009 (JO 2009, L 337, p. 11).

infractions graves. Or, selon le requérant au principal, la loi sur le renseignement criminel⁸² prévoit que de telles données peuvent être utilisées pour enquêter non seulement sur des infractions graves, mais aussi sur des fautes disciplinaires ou des fautes de service s'apparentant à des actes de corruption.

Selon la juridiction de renvoi, les questions soulevées par le requérant au principal portent sur deux éléments, à savoir, d'une part, l'accès aux données conservées par les fournisseurs de services de communications électroniques à des fins autres que la lutte contre les infractions graves et la prévention des menaces graves contre la sécurité publique et, d'autre part, l'utilisation de ces données, une fois rendues accessibles, pour enquêter sur des fautes de service apparentées à la corruption.

Après avoir rappelé les enseignements tirés de l'arrêt *Privacy International*⁸³ relatifs au champ d'application de la directive « vie privée et communications électroniques », et ceux tirés de l'arrêt *Prokuratuur (Conditions d'accès aux données relatives aux communications électroniques)*⁸⁴ en ce qui concerne la portée de l'objectif de prévention, de recherche, de détection et de poursuite des infractions pénales, la juridiction de renvoi relève que la Cour ne se serait pas encore prononcée sur l'incidence de l'utilisation ultérieure des données en question sur l'ingérence dans les droits fondamentaux. Dans ces circonstances, la juridiction de renvoi se demande si une telle utilisation ultérieure doit également être considérée comme constituant une ingérence d'une telle gravité dans les droits fondamentaux consacrés par la Charte⁸⁵ que seules la lutte contre la criminalité grave et la prévention des menaces graves contre la sécurité publique sont de nature à la justifier, ce qui exclurait la possibilité d'utiliser ces données dans des enquêtes concernant des fautes de service apparentées à la corruption.

Par son arrêt, la Cour précise la portée de sa jurisprudence issue des arrêts *La Quadrature du Net e.a.*⁸⁶ et *Commissioner of An Garda Síochána e.a.*⁸⁷ en disant pour droit que l'article 15, paragraphe 1, de la directive « vie privée et communications électroniques », lu à la lumière de la Charte⁸⁸, s'oppose à ce que des données à caractère personnel relatives à des communications électroniques qui ont été conservées, en application d'une mesure législative prise au titre de cette disposition, par les fournisseurs de services de communications électroniques et qui ont par la suite été mises à la disposition, en application de cette même mesure, des autorités compétentes à des fins de lutte contre la criminalité grave, puissent être utilisées dans le cadre d'enquêtes relatives à des fautes de service apparentées à la corruption.

⁸² Article 19, paragraphe 3, de la loi sur le renseignement criminel.

⁸³ Arrêt du 6 octobre 2020, *Privacy International* (C-623/17, [EU:C:2020:790](#), point 39).

⁸⁴ Arrêt du 2 mars 2021, *Prokuratuur (Conditions d'accès aux données relatives aux communications électroniques)* (C-746/18, [EU:C:2021:152](#), points 33 et 35).

⁸⁵ Articles 7 et 8 de la Charte.

⁸⁶ Arrêt du 6 octobre 2020, *La Quadrature du Net e.a.* (C-511/18, C-512/18 et C-520/18, [EU:C:2020:791](#)).

⁸⁷ Arrêt du 5 avril 2022, *Commissioner of An Garda Síochána e.a.* (C-140/20, [EU:C:2022:258](#)).

⁸⁸ Articles 7, 8 11 et article 52, paragraphe 1, de la Charte.

Appréciation de la Cour

S'agissant des conditions dans lesquelles les données relatives au trafic et les données de localisation afférentes à de telles communications peuvent être utilisées lors d'une procédure administrative relative à des fautes de service apparentées à la corruption, la Cour rappelle tout d'abord qu'un accès auxdites données ne peut être octroyé, en application d'une mesure prise au titre de l'article 15, paragraphe 1, de la directive « vie privée et communications électroniques », que pour autant que ces données aient été conservées par ces fournisseurs d'une manière conforme à cette disposition. Ensuite, une utilisation ultérieure de ces mêmes données n'est possible qu'à condition, d'une part, que la conservation desdites données par les fournisseurs de services de communications électroniques ait été conforme à l'article 15, paragraphe 1, de la directive « vie privée et communication électronique », tel qu'interprété par la jurisprudence de la Cour, et, d'autre part, que l'accès à ces mêmes données octroyé aux autorités compétentes ait été lui aussi conforme à cette disposition.

En ce qui concerne les objectifs susceptibles de justifier l'utilisation, par les autorités publiques, des données conservées par les fournisseurs de services de communications électroniques en application d'une mesure conforme à l'article 15, paragraphe 1, de la directive « vie privée et communications électroniques », lu à la lumière de la Charte, la Cour rappelle que cette disposition permet aux États membres d'introduire des exceptions à l'obligation de principe de garantir la confidentialité des données à caractère personnel, énoncée à l'article 5, paragraphe 1, de ladite directive, ainsi qu'aux obligations correspondantes, mentionnées notamment aux articles 6 et 9 de la même directive, lorsqu'une telle limitation constitue une mesure nécessaire, appropriée et proportionnée, au sein d'une société démocratique, pour sauvegarder la sécurité nationale, la défense et la sécurité publique, ou assurer la prévention, la recherche, la détection et la poursuite d'infractions pénales ou d'utilisations non autorisées du système de communications électroniques. À cette fin, les États membres peuvent, entre autres, adopter des mesures législatives prévoyant la conservation de données pendant une durée limitée lorsque cela est justifié par l'un de ces motifs.

Or, la Cour précise que l'article 15, paragraphe 1, de la directive « vie privée et communication électronique » ne saurait justifier que la dérogation à l'obligation de principe de garantir la confidentialité des communications électroniques et des données y afférentes, et, en particulier, à l'interdiction de stocker ces données, prévue à l'article 5 de cette directive, devienne la règle, sauf à vider largement cette dernière disposition de sa portée.

Quant aux objectifs susceptibles de justifier une limitation des droits et des obligations prévus, notamment, aux articles 5, 6 et 9 de la directive « vie privée et communications électroniques », la Cour rappelle que l'énumération des objectifs figurant à l'article 15, paragraphe 1, première phrase, de cette directive revêt un caractère exhaustif, de telle sorte qu'une mesure législative adoptée au titre de cette disposition doit répondre effectivement et strictement à l'un de ces objectifs.

S'agissant des objectifs d'intérêt général susceptibles de justifier une mesure prise en vertu de l'article 15, paragraphe 1, de la directive « vie privée et communication électronique », la Cour rappelle qu'il ressort de sa jurisprudence, en particulier, des arrêts *La Quadrature du Net e.a.* et *Commissioner of An Garda Síochána e.a.*, que, conformément au principe de proportionnalité, il existe une hiérarchie entre ces objectifs en fonction de leur importance respective et que l'importance de l'objectif poursuivi par une telle mesure doit être en relation avec la gravité de l'ingérence qui en résulte. À cet égard, l'importance de l'objectif de sauvegarde de la sécurité nationale dépasse celle des autres objectifs visés à l'article 15, paragraphe 1, de la directive « vie privée et communications électroniques », notamment des objectifs de lutte contre la criminalité en général, même grave, ainsi que de sauvegarde de la sécurité publique. Sous réserve du respect des autres exigences prévues à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, l'objectif de sauvegarde de la sécurité nationale est dès lors susceptible de justifier des mesures comportant des ingérences dans les droits fondamentaux plus graves que celles que pourraient justifier ces autres objectifs.

S'agissant, plus particulièrement, de l'objectif de prévention, de recherche, de détection et de poursuite d'infractions pénales, la Cour relève que, conformément au principe de proportionnalité, seules la lutte contre la criminalité grave et la prévention des menaces graves contre la sécurité publique sont de nature à justifier des ingérences graves dans les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte, telles que celles qu'implique la conservation des données relatives au trafic et des données de localisation. Dès lors, seules des ingérences dans lesdits droits fondamentaux ne présentant pas un caractère grave peuvent être justifiées par l'objectif de prévention, de recherche, de détection et de poursuite d'infractions pénales en général.

Il ressort de cette jurisprudence que la lutte contre la criminalité grave et la prévention des menaces graves contre la sécurité publique sont d'une importance moindre, dans la hiérarchie des objectifs d'intérêt général, que la sauvegarde de la sécurité nationale, mais, en revanche, que leur importance dépasse celle de la lutte contre des infractions pénales en général et de la prévention de menaces non graves contre la sécurité publique. Dans ce contexte, la Cour rappelle néanmoins que la possibilité pour les États membres de justifier une limitation aux droits et aux obligations prévus, notamment, aux articles 5, 6 et 9 de la directive « vie privée et communications électroniques » doit être appréciée en mesurant la gravité de l'ingérence que comporte une telle limitation et en vérifiant que l'importance de l'objectif d'intérêt général poursuivi par cette limitation est en relation avec cette gravité.

En outre, la Cour rappelle que l'accès à des données relatives au trafic et à des données de localisation conservées par des fournisseurs en application d'une mesure prise au titre de l'article 15, paragraphe 1, de la directive « vie privée et communications électroniques », qui doit s'effectuer dans le plein respect des conditions résultant de la jurisprudence ayant interprété cette directive, ne peut en principe être justifié que par l'objectif d'intérêt général pour lequel cette conservation a été imposée à ces fournisseurs. Il n'en va autrement que si l'importance de l'objectif poursuivi par l'accès dépasse celle de l'objectif ayant justifié la conservation.

Or, selon la Cour, ces considérations s'appliquent mutatis mutandis à une utilisation ultérieure des données relatives au trafic et à des données de localisation conservées par des fournisseurs de services de communications électroniques en application d'une mesure prise au titre de l'article 15, paragraphe 1, de la directive « vie privée et communications électroniques » aux fins de la lutte contre la criminalité grave. En effet, de telles données ne sauraient, après avoir été conservées et mises à la disposition des autorités compétentes aux fins de la lutte contre la criminalité grave, être transmises à d'autres autorités et utilisées afin de réaliser des objectifs, à savoir, en l'occurrence, la lutte contre des fautes de service apparentées à la corruption, qui sont d'une importance moindre, dans la hiérarchie des objectifs d'intérêt général, que celui de la lutte contre la criminalité grave et de la prévention des menaces graves contre la sécurité publique. En effet, autoriser, dans une telle situation, un accès aux données conservées et leur utilisation irait à l'encontre de cette hiérarchie des objectifs d'intérêt général rappelée précédemment.

d. Traitement des données à caractère personnel sur les réseaux sociaux en ligne

Arrêt du 4 juillet 2023 (grande chambre), Meta Platforms e.a. (Conditions générales d'utilisation d'un réseau social) (C-252/21, [EU:C:2023:537](#))

« Renvoi préjudiciel – Protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel – Règlement (UE) 2016/679 – Réseaux sociaux en ligne – Abus de position dominante par l'opérateur d'un tel réseau – Abus consistant dans le traitement de données à caractère personnel des utilisateurs de ce réseau prévu par les conditions générales d'utilisation de celui-ci – Compétences d'une autorité de la concurrence d'un État membre pour constater la non-conformité de ce traitement à ce règlement – Articulation avec les compétences des autorités nationales chargées du contrôle de la protection des données personnelles – Article 4, paragraphe 3, TUE – Principe de coopération loyale – Article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous a) à f), du règlement 2016/679 – Licéité du traitement – Article 9, paragraphes 1 et 2 – Traitement portant sur des catégories particulières de données à caractère personnel – Article 4, point 11 – Notion de "consentement" »

La société Meta Platforms est propriétaire du réseau social en ligne « Facebook », qui est gratuit pour les utilisateurs privés. Le modèle économique de ce réseau social se fonde sur le financement par la publicité en ligne, qui est faite sur mesure pour ses utilisateurs individuels. Une telle publicité est techniquement rendue possible par l'établissement automatisé de profils détaillés des utilisateurs du réseau et des services en ligne proposés au niveau du groupe Meta. Ainsi, afin de pouvoir utiliser ledit réseau social, les utilisateurs doivent, au moment de leur inscription, accepter les conditions générales établies par Meta Platforms, qui renvoient aux politiques d'utilisation des données et des cookies fixées par cette société. En vertu de ces dernières, outre les données que ces utilisateurs fournissent directement lors de leur inscription, Meta Platforms collecte également des données relatives aux activités desdits utilisateurs à l'intérieur et à l'extérieur du réseau social et les met en relation avec les comptes Facebook des utilisateurs concernés. Quant à ces dernières données, également désignées comme des « données off Facebook », il s'agit, d'une part, des données concernant la consultation de pages Internet et d'applications tierces et, d'autre part, des données relatives à l'utilisation d'autres services en ligne appartenant au groupe Meta (dont Instagram et WhatsApp). L'aperçu global des données ainsi collectées permet de tirer des conclusions détaillées sur les préférences et les intérêts de ces mêmes utilisateurs.

Par décision du 6 février 2019, le Bundeskartellamt (autorité fédérale de la concurrence, Allemagne) a interdit à Meta Platforms, d'une part, de subordonner, dans les conditions générales alors en vigueur ⁸⁹, l'utilisation du réseau social Facebook par des utilisateurs privés résidant en Allemagne au traitement de leurs données off Facebook et, d'autre part, de procéder, sans leur consentement, au traitement de ces données. En outre, l'autorité fédérale de la concurrence lui a imposé d'adapter ces conditions générales, de sorte qu'il en ressorte clairement que lesdites données ne seront pas collectées, mises en relation avec les comptes d'utilisateurs Facebook et utilisées sans le consentement des utilisateurs concernés. Enfin, cette autorité a souligné qu'un tel consentement n'était pas valide lorsqu'il constituait une condition pour l'utilisation du réseau social. Elle a motivé sa décision par le fait que le traitement des

⁸⁹ Le 31 juillet 2019, Meta Platforms a introduit de nouvelles conditions générales indiquant expressément que l'utilisateur, au lieu de payer pour l'utilisation des produits Facebook, déclare consentir aux annonces publicitaires.

données en cause, qui ne serait pas conforme au RGPD ⁹⁰, constituerait une exploitation abusive de la position dominante de Meta Platforms sur le marché des réseaux sociaux en ligne.

Meta Platforms a introduit un recours contre cette décision devant l'Oberlandesgericht Düsseldorf (tribunal régional supérieur de Düsseldorf, Allemagne). Nourrissant des doutes, d'une part, quant à la possibilité pour des autorités de la concurrence de contrôler la conformité d'un traitement de données à caractère personnel avec les exigences formulées dans le RGPD et, d'autre part, sur l'interprétation et l'application de certaines dispositions de ce règlement, le tribunal régional supérieur de Düsseldorf a saisi la Cour à titre préjudiciel.

Par son arrêt, la Cour, réunie en grande chambre, se prononce sur la compétence d'une autorité de la concurrence nationale pour constater la non-conformité d'un traitement de données à caractère personnel avec le RGPD, ainsi que sur son articulation avec les compétences des autorités nationales chargées du contrôle de la protection des données ⁹¹. Par ailleurs, elle apporte des précisions sur la possibilité du traitement, par un opérateur d'un réseau social, de données à caractère personnel « sensibles » de ses utilisateurs, sur les conditions de licéité du traitement des données effectué par un tel opérateur ainsi que sur la validité du consentement, donné aux fins d'un tel traitement par ces utilisateurs, à une entreprise en position dominante sur le marché national des réseaux sociaux en ligne.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, s'agissant de la compétence d'une autorité de la concurrence pour constater la non-conformité avec le RGPD d'un traitement de données à caractère personnel, la Cour considère que, sous réserve du respect de son obligation de coopération loyale ⁹² avec les autorités de contrôle de la protection des données, une telle autorité peut constater, dans le cadre de l'examen d'un abus de position dominante de la part d'une entreprise ⁹³, que les conditions générales d'utilisation fixées par cette entreprise en matière de traitement des données à caractère personnel et leur mise en œuvre ne sont pas conformes à ce règlement, lorsque ce constat est nécessaire pour établir l'existence d'un tel abus. Cependant, lorsqu'une autorité de la concurrence relève une violation du RGPD dans le cadre du constat d'un abus de position dominante, elle ne se substitue pas aux autorités de contrôle.

Ainsi, compte tenu du principe de coopération loyale, lorsque les autorités de la concurrence sont amenées, dans l'exercice de leurs compétences, à examiner la conformité avec les dispositions du RGPD d'un comportement d'une entreprise, elles doivent se concerter et coopérer loyalement avec les autorités de contrôle nationales concernées ou avec l'autorité de contrôle chef de file. L'ensemble de ces autorités sont alors tenues de respecter leurs pouvoirs et compétences respectifs, de manière à ce que les obligations découlant du RGPD ainsi que les objectifs de ce règlement soient respectés et que leur effet utile soit préservé. Il s'ensuit que, lorsque, dans le cadre de l'examen visant à constater un abus de position dominante de la part d'une entreprise, une autorité de la concurrence considère qu'il est nécessaire d'examiner la conformité d'un comportement de cette entreprise à l'égard des

⁹⁰ 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, et rectificatif JO 2018, L 127, p. 2, ci-après le « RGPD »).

⁹¹ Au sens des articles 51 à 59 du RGPD.

⁹² Consacrée à l'article 4, paragraphe 3, TUE.

⁹³ Au sens de l'article 102 TFUE.

dispositions du RGPD, ladite autorité doit vérifier si ce comportement ou un comportement similaire a déjà fait l'objet d'une décision par l'autorité de contrôle nationale compétente ou par l'autorité de contrôle chef de file ou bien encore par la Cour. Si tel est le cas, l'autorité de la concurrence ne peut s'en écarter, tout en restant libre d'en tirer ses propres conclusions sous l'angle de l'application du droit de la concurrence.

Lorsqu'elle nourrit des doutes sur la portée de l'appréciation effectuée par l'autorité de contrôle nationale compétente ou l'autorité de contrôle chef de file, lorsque le comportement en cause ou un comportement similaire fait, en même temps, l'objet d'un examen de la part de ces autorités, ou encore lorsque, en l'absence d'enquête desdites autorités, elle considère qu'un comportement d'une entreprise n'est pas conforme aux dispositions du RGPD, l'autorité de la concurrence doit consulter ces autorités et solliciter leur coopération, afin de lever ses doutes ou de déterminer s'il y a lieu d'attendre l'adoption d'une décision par l'autorité de contrôle concernée avant d'entamer sa propre appréciation. En l'absence d'objection de leur part ou de réponse dans un délai raisonnable, l'autorité de la concurrence peut poursuivre sa propre enquête.

En deuxième lieu, s'agissant du traitement de catégories particulières de données à caractère personnel⁹⁴, la Cour estime que, dans le cas où un utilisateur d'un réseau social en ligne consulte des sites Internet ou des applications en rapport avec une ou plusieurs de ces catégories et, le cas échéant, y insère des données en s'inscrivant ou en effectuant des commandes en ligne, le traitement de données à caractère personnel par l'opérateur de ce réseau social en ligne⁹⁵ doit être considéré comme un « traitement portant sur des catégories particulières de données à caractère personnel », au sens de l'article 9, paragraphe 1, du RGPD, lorsqu'il permet de révéler des informations relevant d'une de ces catégories particulières, que ces informations concernent un utilisateur de ce réseau ou toute autre personne physique. Un tel traitement de données est en principe interdit, sous réserve de certaines dérogations⁹⁶.

À ce dernier égard, la Cour précise que, lorsqu'un utilisateur d'un réseau social en ligne consulte des sites Internet ou des applications en rapport avec une ou plusieurs desdites catégories particulières

⁹⁴ Visées à l'article 9, paragraphe 1, du RGPD. Cette disposition prévoit que « [l]e traitement des données à caractère personnel qui révèle l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale, ainsi que le traitement des données génétiques, des données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique, des données concernant la santé ou des données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique sont interdits. »

⁹⁵ Ce traitement consiste en la collecte, au moyen d'interfaces intégrées, de cookies ou de technologies d'enregistrement similaires, des données issues de la consultation de ces sites et de ces applications ainsi que des données insérées par l'utilisateur, en la mise en relation de l'ensemble de ces données avec le compte du réseau social de celui-ci et en l'utilisation desdites données par cet opérateur.

⁹⁶ Prévues à l'article 9, paragraphe 2, du RGPD. Cette disposition énonce : « [l]e paragraphe 1 ne s'applique pas si l'une des conditions suivantes est remplie :

a) la personne concernée a donné son consentement explicite au traitement de ces données à caractère personnel pour une ou plusieurs finalités spécifiques, sauf lorsque le droit de l'Union ou le droit de l'État membre prévoit que l'interdiction visée au paragraphe 1 ne peut pas être levée par la personne concernée ;

[...]

e) le traitement porte sur des données à caractère personnel qui sont manifestement rendues publiques par la personne concernée ;

f) le traitement est nécessaire à la constatation, à l'exercice ou à la défense d'un droit en justice ou chaque fois que des juridictions agissent dans le cadre de leur fonction juridictionnelle ;

[...] ».

de données, il ne rend pas manifestement publiques⁹⁷ les données relatives à cette consultation, collectées par l'opérateur de ce réseau social en ligne à travers des cookies ou des technologies d'enregistrement similaires. Par ailleurs, lorsqu'il insère des données dans de tels sites Internet ou dans de telles applications ou lorsqu'il active des boutons de sélection intégrés à ces sites et à ces applications, tels que les boutons « j'aime » ou « partager », ou les boutons permettant à l'utilisateur de s'identifier sur ces sites ou applications en utilisant les identifiants de connexion liés à son compte d'utilisateur du réseau social, son numéro de téléphone ou son adresse électronique, un tel utilisateur ne rend manifestement publiques les données ainsi insérées ou résultant de l'activation de ces boutons que dans le cas où il a explicitement exprimé son choix au préalable, le cas échéant sur la base d'un paramétrage individuel effectué en toute connaissance de cause, de rendre les données le concernant publiquement accessibles à un nombre illimité de personnes.

En troisième lieu, en ce qui concerne plus généralement les conditions de licéité d'un traitement de données à caractère personnel, la Cour rappelle que, en vertu du RGPD, le traitement de données est licite si, et dans la mesure où, la personne concernée y a consenti pour une ou plusieurs finalités spécifiques⁹⁸. En l'absence d'un tel consentement, ou lorsque ce consentement n'a pas été donné de manière libre, spécifique, éclairée et univoque, un tel traitement est néanmoins justifié lorsqu'il répond à l'une des exigences de nécessité⁹⁹, qui doivent être interprétées strictement. Or, le traitement de données à caractère personnel de ses utilisateurs effectué par un opérateur d'un réseau social en ligne ne peut être considéré comme étant nécessaire à l'exécution du contrat auquel ces utilisateurs sont parties qu'à la condition que ce traitement soit objectivement indispensable pour réaliser une finalité faisant partie intégrante de la prestation contractuelle destinée auxdits utilisateurs, de telle sorte que l'objet principal du contrat ne pourrait être atteint en l'absence de ce traitement.

En outre, selon la Cour, le traitement de données en cause ne peut être considéré comme étant nécessaire aux fins des intérêts légitimes poursuivis par le responsable du traitement ou par un tiers qu'à la condition que ledit opérateur ait indiqué aux utilisateurs auprès desquels les données ont été collectées un intérêt légitime poursuivi par leur traitement, que ce traitement soit opéré dans les limites du strict nécessaire pour la réalisation de cet intérêt légitime et qu'il ressorte d'une pondération des intérêts opposés, au regard de l'ensemble des circonstances pertinentes, que les intérêts ou les libertés et les droits fondamentaux de ces utilisateurs ne prévalent pas sur ledit intérêt légitime du responsable du traitement ou d'un tiers. Or, la Cour considère notamment que, en l'absence d'un consentement de leur part, les intérêts et les droits fondamentaux desdits utilisateurs prévalent sur l'intérêt de l'opérateur d'un réseau social en ligne à la personnalisation de la publicité par laquelle il finance son activité.

Enfin, la Cour précise que le traitement de données en cause est justifié lorsqu'il est effectivement nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis, en vertu d'une disposition du droit de l'Union ou du droit de l'État membre concerné, que cette base

⁹⁷ Au sens de l'article 9, paragraphe 2, sous e), du RGPD.

⁹⁸ Aux termes de l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous a), du RGPD.

⁹⁹ Mentionnées à l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous b) à f), du RGPD. En vertu de ces dispositions, le traitement n'est licite que si, et dans la mesure où, il est, entre autres, nécessaire à l'exécution d'un contrat auquel la personne concernée est partie [article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous b), du RGPD], au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis [article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous c), du RGPD] ou aux fins des intérêts légitimes poursuivis par le responsable du traitement ou par un tiers [article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous f), du RGPD].

juridique répond à un objectif d'intérêt public et est proportionnée à l'objectif légitime poursuivi et que ce traitement est opérée dans les limites du strict nécessaire.

En quatrième et dernier lieu, s'agissant de la validité du consentement des utilisateurs concernés au traitement de leurs données en vertu du RGPD, la Cour considère que la circonstance que l'opérateur d'un réseau social en ligne occupe une position dominante sur le marché des réseaux sociaux en ligne ne fait pas obstacle en tant que telle à ce que les utilisateurs d'un tel réseau puissent valablement consentir au traitement de leurs données à caractère personnel, effectué par cet opérateur. Toutefois, vu qu'une telle position est susceptible d'affecter la liberté de choix de ces utilisateurs et de créer un déséquilibre manifeste entre ceux-ci et ledit opérateur, elle constitue un élément important pour déterminer si le consentement a effectivement été donné valablement et, notamment, librement, ce qu'il incombe à ce même opérateur de prouver ¹⁰⁰.

En particulier, les utilisateurs du réseau social en question doivent disposer de la liberté de refuser individuellement, dans le cadre du processus contractuel, de donner leur consentement à des opérations particulières de traitement de données non nécessaires à l'exécution du contrat sans qu'ils soient pour autant tenus de renoncer intégralement à l'utilisation de ce réseau social en ligne, ce qui implique que lesdits utilisateurs se voient proposer, le cas échéant contre une rémunération appropriée, une alternative équivalente non accompagnée de telles opérations de traitement de données. De plus, un consentement distinct doit pouvoir être donné pour le traitement des données *off* Facebook.

e. Droit d'accès aux données à caractère personnel

Arrêt du 26 octobre 2023, FT (Copies du dossier médical) (C-307/22, [EU:C:2023:811](#))

« Renvoi préjudiciel – Traitement des données à caractère personnel – Règlement (UE) 2016/679 – Articles 12, 15 et 23 – Droit d'accès de la personne concernée à ses données faisant l'objet d'un traitement – Droit d'obtenir gratuitement une première copie de ces données – Traitement de données d'un patient par son médecin – Dossier médical – Motifs de la demande d'accès – Usage des données à des fins d'engagement de la responsabilité du praticien – Notion de "copie" »

DW a demandé à FT, son médecin-dentiste, de lui remettre, à titre gratuit, une première copie de son dossier médical. Il a formulé cette demande en vue d'engager la responsabilité de FT pour des erreurs prétendument commises par ce dernier lors de la prestation, à son égard, de soins dentaires.

Se fondant sur le droit allemand en vertu duquel le patient peut obtenir une copie de son dossier médical à condition de rembourser au praticien les frais en résultant ¹⁰¹, FT a refusé de fournir une telle copie à DW, à la suite de quoi ce dernier a intenté un recours. Tant la juridiction de première instance que celle d'appel ont fait droit à la demande de DW tendant à se voir remettre, à titre gratuit, une première copie de son dossier médical.

¹⁰⁰ En vertu de l'article 7, paragraphe 1, du RGPD.

¹⁰¹ Article 630g, paragraphe 2, deuxième phrase, du Bürgerliches Gesetzbuch (code civil allemand).

Saisi d'un recours en *Revision* par FT, le Bundesgerichtshof (Cour fédérale de justice, Allemagne) a interrogé la Cour sur l'interprétation des dispositions du RGPD qui visent les modalités de l'exercice du droit d'accès de la personne concernée à ses données ainsi que les limitations de la portée de ce droit ¹⁰².

Par son arrêt, la Cour conclut, tout d'abord, à l'obligation du responsable du traitement de fournir à la demande de la personne concernée, à titre gratuit, une première copie de ses données à caractère personnel à d'autres fins que celles visant à prendre connaissance du traitement de ces données et d'en vérifier la licéité, explicitement mentionnées dans le préambule du RGPD. Elle se prononce, ensuite, sur les contours de la faculté des États membres de restreindre, au nom des intérêts économiques du responsable du traitement, le droit d'obtenir une copie des données en imposant à la personne concernée le paiement des frais encourus par ce responsable à cet effet. Elle examine, enfin, la nécessité de fournir à la personne concernée, dans certains cas, une copie intégrale des données de son dossier médical.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, quant à la question de savoir si la fourniture à titre gratuit à la personne concernée d'une première copie de ses données s'impose également au responsable du traitement en vue de la poursuite d'autres fins que celles visées explicitement dans le préambule du RGPD, la Cour rappelle que l'article 15, paragraphe 3, première phrase, de ce règlement confère à la personne concernée le droit d'obtenir une reproduction fidèle de ses données à caractère personnel, entendues dans une acception large, qui font l'objet d'opérations devant être qualifiées de « traitement effectué par le responsable de ce traitement » ¹⁰³. Il ressort, en outre, d'une lecture combinée des dispositions pertinentes du RGPD ¹⁰⁴, d'une part, que la personne concernée a le droit d'obtenir une première copie à titre gratuit de ses données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement et, d'autre part, que le responsable du traitement a la faculté, sous certaines conditions, de facturer des frais raisonnables tenant compte des coûts administratifs, ou de refuser de donner suite à une demande si cette dernière est manifestement infondée ou excessive.

Cependant, aucune de ces dispositions ne conditionne la fourniture, à titre gratuit, d'une première copie des données à caractère personnel à l'invocation, par la personne concernée, d'un motif visant à justifier sa demande. Dès lors, les motifs de demandes figurant explicitement dans le préambule du RGPD ¹⁰⁵ ne sauraient restreindre la portée desdites dispositions. Ainsi, le droit d'accéder aux données relatives à la santé ¹⁰⁶ ne saurait être limité, par un refus d'accès ou par l'imposition du paiement d'une contrepartie, à l'un de ces motifs, ce qui vaut également pour le droit d'obtenir une première copie à titre gratuit.

¹⁰² Plus concrètement, sur l'article 12, paragraphe 5, l'article 15, paragraphes 1 et 3, et l'article 23, paragraphe 1, sous i), 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, et rectificatif JO 2018, L 127, p. 2, ci-après le « RGPD »).

¹⁰³ Arrêt du 4 mai 2023, *Österreichische Datenschutzbehörde et CRIF* (C-487/21, [EU:C:2023:369](#), point 28).

¹⁰⁴ Article 12, paragraphe 5, et article 15, paragraphes 1 et 3, du RGPD.

¹⁰⁵ La première phrase du considérant 63 du RGPD prévoit qu'« [u]ne personne concernée devrait avoir le droit d'accéder aux données à caractère personnel qui ont été collectées à son sujet et d'exercer ce droit facilement et à des intervalles raisonnables, afin de prendre connaissance du traitement et d'en vérifier la licéité ».

¹⁰⁶ Garanti à l'article 15, paragraphe 1, du RGPD.

En outre, le principe de la gratuité de la première copie des données ainsi que l'absence de nécessité d'invoquer un motif spécifique justifiant la demande d'accès contribuent nécessairement à faciliter l'exercice, par la personne concernée, des droits qui lui sont conférés par le RGPD. Par conséquent, étant donné l'importance que ce règlement attribue au droit d'accéder aux données à caractère personnel pour atteindre les objectifs poursuivis par celui-ci, l'exercice de ce droit ne saurait être soumis à des conditions qui n'ont pas été expressément prévues par le législateur de l'Union.

En deuxième lieu, la Cour juge qu'un État membre n'est pas en droit d'adopter une législation nationale qui, afin de protéger les intérêts économiques du responsable du traitement, met à la charge de la personne concernée les frais d'une première copie de ses données à caractère personnel.

Certes, en vertu du RGPD, le droit de la personne concernée d'obtenir une première copie à titre gratuit de ses données à caractère personnel n'est pas absolu et, sous certaines conditions, la protection des droits et des libertés d'autrui pourrait justifier une limitation de ce droit ¹⁰⁷. Toutefois, en l'espèce, pour autant que la législation nationale ait pour objectif de protéger les intérêts économiques des praticiens en prévenant les demandes de copie inutiles, de telles considérations ne sauraient relever de tels droits et libertés d'autrui.

En effet, cette législation conduit à dissuader non seulement les demandes qui seraient inutiles, mais également les demandes visant l'obtention pour une raison légitime d'une première copie, à titre gratuit, des données à caractère personnel traitées. Par conséquent, elle méconnaît nécessairement le principe de la gratuité de la première copie et remet en cause, de ce fait, l'effet utile du droit d'accès de la personne concernée à ses données, prévu par le RGPD, ainsi que, par là même, la protection garantie par ce dernier.

Par ailleurs, la Cour souligne que les intérêts économiques des responsables du traitement ont été pris en compte en vertu du RGPD, qui définit les circonstances dans lesquelles le responsable du traitement est susceptible de demander le paiement des frais liés à la fourniture d'une copie des données à caractère personnel.

En troisième et dernier lieu, la Cour considère que, dans les relations médecin/patient, le droit d'obtenir une copie des données à caractère personnel implique une remise, à la personne concernée, d'une reproduction fidèle et intelligible de l'ensemble de ces données. Ce droit suppose celui d'obtenir la copie intégrale des documents figurant dans son dossier médical si cela est nécessaire pour permettre à cette personne de vérifier l'exactitude et l'exhaustivité de ses données ainsi que pour garantir leur intelligibilité.

À cet égard, elle relève que, en ce qui concerne les données à caractère personnel se rapportant à la santé, le RGPD spécifie que le droit d'accès des personnes concernées inclut « les données de leurs dossiers médicaux contenant des informations telles que des diagnostics, des résultats d'examen, des avis de médecins traitants et tout traitement ou intervention administrés » ¹⁰⁸. C'est en raison de la sensibilité de ces données que le législateur de l'Union a ainsi mis en avant l'importance que l'accès des personnes physiques à leurs données figurant dans leur dossier médical s'effectue de manière aussi complète et précise que possible, mais également intelligible.

¹⁰⁷ En vertu de l'article 23, paragraphe 1, sous i), du RGPD.

¹⁰⁸ Considérant 63 du RGPD.

Or, s'agissant de résultats d'examens, d'avis de médecins traitants et de traitements ou d'interventions administrés à un patient, qui comprennent, en règle générale, de nombreuses données techniques, voire des images, la fourniture d'un simple résumé ou d'une compilation de ces données par le médecin, afin de les présenter sous une forme synthétique, pourrait créer le risque que certaines données pertinentes soient omises ou reproduites de manière incorrecte ou, en tout état de cause, que la vérification de leur exactitude et de leur exhaustivité ainsi que leur compréhension par le patient en soient rendues plus difficiles.

f. Imposition d'amendes administratives pour violation du RGPD

Arrêt du 5 décembre 2023 (grande chambre), Nacionalinis visuomenės sveikatos centras (C-683/21, [EU:C:2023:949](#))

« Renvoi préjudiciel – Protection des données à caractère personnel – Règlement (UE) 2016/679 – Article 4, points 2 et 7 – Notions de “traitement” et de “responsable du traitement” – Développement d'une application informatique mobile – Article 26 – Responsabilité conjointe du traitement – Article 83 – Imposition d'amendes administratives – Conditions – Exigence du caractère délibéré ou négligent de la violation – Responsabilité du responsable du traitement pour le traitement de données à caractère personnel effectué par un sous-traitant »

En 2020, afin de mieux gérer la pandémie de COVID-19, les autorités lituaniennes ont décidé d'organiser l'acquisition d'une application informatique mobile. Cette application devait contribuer à un suivi épidémiologique, en permettant d'enregistrer et de suivre des données des personnes exposées au virus de la COVID-19.

À cette fin, le Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos (Centre national de santé publique auprès du ministère de la Santé, Lituanie, ci-après le « CNSP »), chargé de cette acquisition, a contacté la société UAB « IT sprendimai sėkmei » (ci-après la « société ITSS »), lui demandant de procéder à la création d'une telle application mobile. Par la suite, des courriels portant notamment sur les questions qui devaient figurer dans cette application ont été adressés à cette société par les employés du CNSP.

Durant la période allant d'avril à mai 2020, l'application mobile créée par la société ITSS a été mise à la disposition du public. Par conséquent, 3 802 personnes en ont fait usage et ont fourni différentes données, demandées par cette application, les concernant. Cependant, en raison d'un défaut de financement, le CNSP n'a attribué à la société ITSS aucun marché public visant l'acquisition officielle de son application mobile et a mis fin à la procédure y relative.

Entre-temps, l'autorité nationale de contrôle a entamé une enquête portant sur le traitement des données personnelles résultant de l'utilisation de cette application. Par décision de cette autorité, adoptée à l'issue de l'enquête, les amendes administratives ont été imposées tant au CNSP qu'à la société ITSS considérée comme étant responsable conjoint du traitement.

Le CNSP a contesté cette décision devant le Vilniaus apygardos administracinis teismas (tribunal administratif régional de Vilnius, Lituanie). Nourrissant des doutes sur l'interprétation de plusieurs dispositions du RGPD ¹⁰⁹, cette juridiction a saisi la Cour à titre préjudiciel.

Dans son arrêt, la Cour, réunie en grande chambre, apporte des précisions sur les notions de « responsable du traitement », de « responsables conjoints du traitement » et de « traitement » ¹¹⁰, et se prononce sur la possibilité d'imposer une amende administrative à un responsable du traitement ¹¹¹ lorsque la violation des dispositions du RGPD sanctionnée n'a pas été commise délibérément ou par négligence.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour relève qu'une entité qui a chargé une entreprise de développer une application informatique mobile et qui a, dans ce contexte, participé à la détermination des finalités et des moyens du traitement des données à caractère personnel réalisé au moyen de cette application peut être considérée comme étant responsable du traitement ¹¹². Cette considération ne saurait être remise en cause par le fait que cette entité n'a pas procédé, elle-même, à des opérations de traitement de telles données, qu'elle n'a pas donné explicitement son accord pour la réalisation des opérations concrètes d'un tel traitement ou pour la mise à disposition du public de ladite application mobile et qu'elle n'a pas acquis cette même application mobile, à moins que, avant cette mise à disposition du public, ladite entité ne se soit expressément opposée à celle-ci et au traitement des données à caractère personnel qui en a résulté.

En deuxième lieu, la Cour note que la qualification de deux entités comme étant responsables conjoints du traitement ne présuppose ni l'existence d'un accord entre ces entités sur la détermination des finalités et des moyens du traitement des données à caractère personnel ni l'existence d'un accord qui fixe les conditions relatives à la responsabilité conjointe du traitement. Certes, en vertu du RGPD ¹¹³, les responsables conjoints du traitement doivent, par voie d'accord entre eux, définir de manière transparente leurs obligations respectives aux fins d'assurer le respect des exigences de ce règlement. Toutefois, l'existence d'un tel accord constitue non pas une condition préalable pour que deux entités ou plus soient qualifiées de « responsables conjoints du traitement », mais une obligation que le RGPD impose aux responsables conjoints du traitement, une fois qualifiés de tels, aux fins d'assurer le respect des exigences de ce règlement pesant sur eux. Ainsi, cette qualification découle du seul fait que plusieurs entités ont participé à la détermination des finalités et des moyens du traitement.

Quant à la détermination conjointe, par les entités concernées, des finalités et des moyens du traitement, la Cour précise que leur participation à cette détermination peut prendre différentes formes et résulter tant de leur décision commune que de leurs décisions convergentes. Or, dans ce

¹⁰⁹ 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 »).

¹¹⁰ Définies respectivement à l'article 4, point 7, à l'article 26, paragraphe 1, et à l'article 4, point 2, du RGPD.

¹¹¹ En vertu de l'article 83 du RGPD.

¹¹² Au sens de l'article 4, point 7, du RGPD.

¹¹³ Article 26, paragraphe 1, du RGPD, lu à la lumière de son considérant 79.

dernier cas, ces décisions doivent se compléter, de telle sorte que chacune d'elles ait un effet concret sur la détermination des finalités et des moyens du traitement.

En troisième lieu, la Cour indique que l'utilisation de données à caractère personnel à des fins d'essais informatiques d'une application mobile constitue un traitement ¹¹⁴. Cependant, il en va autrement si de telles données avaient été rendues anonymes de telle sorte que la personne concernée par ces données n'est pas ou n'est plus identifiable ou s'il s'agit de données fictives qui ne se rapportent pas à une personne physique existante.

En effet, d'une part, la question de savoir si des données à caractère personnel sont utilisées en vue d'essais informatiques ou à une autre fin est sans incidence sur la qualification de l'opération de « traitement ». D'autre part, seul un traitement qui vise des données à caractère personnel peut être qualifié de « traitement » au sens du RGPD. Or, les données fictives ou anonymes ne constituent pas des données à caractère personnel.

En quatrième et dernier lieu, la Cour constate que, en vertu de l'article 83 du RGPD, une amende administrative peut être imposée à un responsable du traitement uniquement s'il est établi qu'il a commis, délibérément ou par négligence, une violation des règles contenues dans ce règlement ¹¹⁵.

À cet égard, la Cour précise que le législateur de l'Union n'a pas laissé aux États membres une marge d'appréciation en ce qui concerne les conditions de fond devant être respectées par une autorité de contrôle lorsque celle-ci décide d'imposer une amende administrative à un responsable du traitement en vertu de cette disposition. Le fait que le RGPD donne aux États membres la possibilité de prévoir des exceptions par rapport aux autorités publiques et aux organismes publics établis sur leur territoire ¹¹⁶ ainsi que des exigences concernant la procédure à suivre par les autorités de contrôle pour imposer une amende administrative ¹¹⁷ ne signifie nullement qu'ils seraient également habilités à prévoir de telles conditions de fond.

En ce qui concerne ces conditions, la Cour note que, parmi les éléments énumérés dans le RGPD au vu desquels l'autorité de contrôle impose au responsable du traitement une amende administrative, figure « le fait que la violation a été commise délibérément ou par négligence » ¹¹⁸. En revanche, aucun de ces éléments ne fait état d'une quelconque possibilité d'engager la responsabilité du responsable du traitement en l'absence d'un comportement fautif de sa part. Ainsi, seules les violations des dispositions du RGPD commises par le responsable du traitement délibérément ou par négligence peuvent conduire à l'imposition d'une amende administrative à ce dernier en application de l'article 83 de ce règlement.

La Cour ajoute que cette interprétation est corroborée par l'économie générale et la finalité du RGPD. Dans ce contexte, elle précise que l'existence d'un système de sanctions en vertu du RGPD permettant d'imposer, lorsque les circonstances spécifiques de chaque cas d'espèce le justifient, une amende

¹¹⁴ Au sens de l'article 4, point 2, du RGPD.

¹¹⁵ Violation visée à l'article 83, paragraphes 4 à 6.

¹¹⁶ En vertu de l'article 83, paragraphe 7, du RGPD qui prévoit que « [...] chaque État membre peut établir les règles déterminant si et dans quelle mesure des amendes administratives peuvent être imposées à des autorités publiques et à des organismes publics établis sur son territoire ».

¹¹⁷ En vertu de l'article 83, paragraphe 8, du RGPD, lu à la lumière de son considérant 129.

¹¹⁸ Article 83, paragraphe 2, sous b), du RGPD.

administrative créée, pour les responsables du traitement et les sous-traitants, une incitation à se conformer à ce règlement et que, par leur effet dissuasif, les amendes administratives contribuent au renforcement de la protection des personnes concernées. Cependant, le législateur de l'Union n'a pas jugé nécessaire de prévoir l'imposition d'amendes administratives en l'absence de faute. Compte tenu du fait que le RGPD vise un niveau de protection à la fois équivalent et homogène et qu'il doit, à cette fin, être appliqué de manière cohérente dans l'ensemble de l'Union, il serait contraire à cette finalité de permettre aux États membres de prévoir un tel régime pour l'imposition d'une amende.

En outre, la Cour conclut qu'une telle amende peut être imposée à un responsable du traitement au regard des opérations de traitement de données à caractère personnel effectuées par un sous-traitant pour le compte de celui-ci, sauf si, dans le cadre de ces opérations, ce sous-traitant a effectué des traitements pour des finalités qui lui sont propres ou a traité ces données de manière incompatible avec le cadre ou les modalités du traitement tels qu'ils avaient été déterminés par le responsable du traitement ou d'une façon telle qu'il ne saurait être raisonnablement considéré que ce responsable y aurait consenti. Dans cette hypothèse, le sous-traitant doit être considéré comme étant responsable d'un tel traitement.

Arrêt du 5 décembre 2023 (grande chambre), Deutsche Wohnen (C-807/21, [EU:C:2023:950](#))

« Renvoi préjudiciel – Protection des données à caractère personnel – Règlement (UE) 2016/679 – Article 4, point 7 – Notion de “responsable du traitement” – Article 58, paragraphe 2 – Pouvoirs des autorités de contrôle d'imposer des mesures correctrices – Article 83 – Imposition d'amendes administratives à une personne morale – Conditions – Marge de manœuvre des États membres – Exigence du caractère délibéré ou négligent de la violation »

Deutsche Wohnen SE (ci-après « DW ») est une société immobilière qui détient indirectement, par le biais de participations dans différentes sociétés, de nombreuses unités commerciales et de logement. Elle traite, dans le cadre de ses activités commerciales, des données à caractère personnel des locataires de ces unités.

À la suite de deux contrôles réalisés en 2017 et en 2019, le Berliner Beauftragte für den Datenschutz (autorité de contrôle de Berlin, Allemagne) a constaté une série de violations du RGPD ¹¹⁹ commises par DW. Par décision du 30 octobre 2019, cette autorité de contrôle lui a, à ce titre, imposé des amendes administratives.

DW a formé un recours contre cette décision devant le Landgericht Berlin (tribunal régional de Berlin, Allemagne), qui a classé la procédure sans suite. Ce tribunal a relevé que, en vertu de la loi allemande ¹²⁰, une infraction administrative ne pourrait être constatée qu'à l'encontre d'une personne physique et non pas à l'encontre d'une personne morale. En outre, dans le cas d'un engagement de la responsabilité d'une personne morale, seuls les actes des membres de ses organes ou de ses

¹¹⁹ 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 »).

¹²⁰ Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (loi relative aux infractions administratives), du 24 mai 1968 (BGBl. I, p. 481), dans la version de la communication du 19 février 1987 (BGBl. I, p. 602), telle qu'adaptée par la loi du 19 juin 2020 (BGBl. I, p. 1350).

représentants pourraient lui être imputés. La Staatsanwaltschaft Berlin (parquet de Berlin, Allemagne) a introduit un recours contre cette décision devant le Kammergericht Berlin (tribunal régional supérieur de Berlin, Allemagne). Dans ce contexte, cette juridiction a saisi la Cour à titre préjudiciel sur l'interprétation du RGPD ¹²¹.

Dans son arrêt, la Cour, réunie en grande chambre, se prononce sur les conditions d'imposition d'amendes administratives au titre du RGPD. En premier lieu, elle examine la question de savoir si les États membres peuvent soumettre l'imposition d'une amende administrative à une personne morale à la condition que la violation de ce règlement soit imputée au préalable à une personne physique identifiée. En second lieu, elle se penche sur la question de savoir si la violation sanctionnée des dispositions du RGPD doit être commise délibérément ou par négligence ¹²².

Appréciation de la Cour

En ce qui concerne l'imposition d'une amende administrative en vertu du RGPD à une personne morale, la Cour relève, tout d'abord, que les principes, interdictions et obligations prévus par le RGPD s'adressent, en particulier, aux « responsables du traitement », dont la responsabilité s'étend à tout traitement de données à caractère personnel qu'ils effectuent eux-mêmes ou qui est réalisé pour leur compte. C'est cette responsabilité qui constitue, en cas de violation des dispositions du RGPD, le fondement pour l'imposition d'une amende administrative au responsable du traitement en application de l'article 83 de ce règlement. Cependant, le législateur de l'Union n'a pas opéré, aux fins de la détermination d'une telle responsabilité, une distinction entre les personnes physiques et les personnes morales, cette responsabilité étant soumise à la seule condition que celles-ci, seules ou conjointement avec d'autres, déterminent les finalités et les moyens du traitement de données à caractère personnel ¹²³. Partant, en principe, toute personne répondant à cette condition est notamment responsable pour toute violation du RGPD, commise par elle-même ou pour son compte. Cela implique, d'une part, que les personnes morales sont responsables non seulement des violations commises par leurs représentants, directeurs ou gestionnaires, mais également par toute autre personne qui agit dans le cadre de l'activité commerciale de ces personnes morales et pour leur compte. D'autre part, les amendes administratives prévues par le RGPD dans le cas de telles violations doivent pouvoir être infligées directement à des personnes morales lorsque celles-ci peuvent être qualifiées de responsables du traitement.

Ensuite, la Cour observe qu'aucune disposition du RGPD ne permet de considérer que l'infliction d'une amende administrative à une personne morale en tant que responsable du traitement serait soumise à la constatation préalable que cette violation a été commise par une personne physique identifiée. En outre, le législateur de l'Union n'a pas laissé aux États membres une marge d'appréciation à cet égard. Le fait que le RGPD donne à ceux-ci la possibilité de prévoir des exigences concernant la procédure à suivre par les autorités de contrôle pour imposer une amende administrative ¹²⁴ ne signifie nullement qu'ils seraient également habilités à prévoir des conditions de fond supplémentaires à celles fixées par le RGPD.

¹²¹ Article 58, paragraphe 2, et article 83 du RGPD.

¹²² Sur cet aspect, voir également arrêt *Nacionalinis visuomenės sveikatos centras* (C-683/21), rendu le même jour.

¹²³ Selon l'article 4, point 7, du RGPD.

¹²⁴ Comme cela ressort de l'article 58, paragraphe 4, et de l'article 83, paragraphe 8, du RGPD, lus à la lumière de son considérant 129.

Dans ce contexte, la Cour précise que permettre aux États membres d'exiger, de manière unilatérale et en tant que condition nécessaire à l'imposition d'une amende administrative en application de l'article 83 du RGPD à un responsable du traitement qui est une personne morale, que la violation en cause soit imputée ou imputable, au préalable, à une personne physique identifiée serait contraire à la finalité du RGPD. En outre, une telle exigence supplémentaire risquerait, en définitive, d'affaiblir l'effectivité et l'effet dissuasif des amendes administratives imposées à des personnes morales en tant que responsables du traitement.

Enfin, la Cour souligne que la notion d'« entreprise », au sens des articles 101 et 102 TFUE ¹²⁵, n'a pas d'incidence sur le point de savoir si et dans quelles conditions une amende administrative peut être imposée en vertu du RGPD à un responsable du traitement qui est une personne morale et n'est pertinente que pour déterminer le montant d'une telle amende.

Ainsi, la Cour conclut que le RGPD ¹²⁶ s'oppose à une réglementation nationale en vertu de laquelle une amende administrative ne peut être infligée à une personne morale en sa qualité de responsable du traitement pour une violation de ce règlement ¹²⁷ que pour autant que cette violation a été imputée préalablement à une personne physique identifiée.

S'agissant de la question de savoir si les États membres peuvent prévoir l'imposition d'une amende administrative même lorsque la violation sanctionnée n'a pas été commise délibérément ou par négligence, la Cour rappelle, tout d'abord, que les conditions de fond qu'une autorité de contrôle doit respecter lorsqu'elle impose une telle amende à un responsable du traitement relèvent uniquement du droit de l'Union et que les États membres ne disposent d'aucune marge de manœuvre à cet égard.

En ce qui concerne ces conditions, la Cour note que, parmi les éléments énumérés dans le RGPD au vu desquels l'autorité de contrôle procède à l'imposition d'une telle amende, figure « le fait que la violation a été commise délibérément ou par négligence » ¹²⁸. En revanche, aucun de ces éléments ne fait état d'une quelconque possibilité d'engager la responsabilité du responsable du traitement en l'absence d'un comportement fautif de sa part. Ainsi, seules les violations des dispositions du RGPD commises par le responsable du traitement délibérément ou par négligence peuvent conduire à l'imposition d'une amende administrative à ce dernier en application de l'article 83 de ce règlement.

La Cour ajoute que cette interprétation est corroborée par l'économie générale et la finalité du RGPD. Dans ce contexte, elle précise que l'existence d'un système de sanctions en vertu du RGPD permettant d'imposer, lorsque les circonstances spécifiques de chaque cas d'espèce le justifient, une amende administrative crée, pour les responsables du traitement et les sous-traitants, une incitation à se conformer à ce règlement et que, par leur effet dissuasif, les amendes administratives contribuent au renforcement de la protection des personnes concernées. Cependant, le législateur de l'Union n'a pas jugé nécessaire de prévoir l'imposition d'amendes administratives en l'absence de faute. Compte tenu du fait que le RGPD vise un niveau de protection à la fois équivalent et homogène et qu'il doit, à cette fin, être appliqué de manière cohérente dans l'ensemble de l'Union, il serait contraire à cette finalité de permettre aux États membres de prévoir un tel régime pour l'imposition d'une amende.

¹²⁵ À laquelle un renvoi est effectué au considérant 150 du RGPD.

¹²⁶ Article 58, paragraphe 2, sous i), et article 83, paragraphes 1 à 6, du RGPD.

¹²⁷ Visée à l'article 83, paragraphes 4 à 6, du RGPD.

¹²⁸ Article 83, paragraphe 2, sous b), du RGPD.

Par conséquent, la Cour constate que, en vertu de l'article 83 du RGPD, une amende administrative ne peut être imposée que s'il est établi que le responsable du traitement, qui est à la fois une personne morale et une entreprise, a commis, délibérément ou par négligence, une violation des règles contenues dans ce règlement.

II. Citoyenneté de l'Union

1. Mesures restreignant la libre circulation des citoyens de l'Union

Arrêt du 5 décembre 2023 (grande chambre), Nordic Info (C-128/22, [EU:C:2023:951](#))

« Renvoi préjudiciel – Directive 2004/38/CE – Articles 27 et 29 – Mesures restreignant la libre circulation des citoyens de l'Union pour des raisons de santé publique – Mesures de portée générale – Réglementation nationale prévoyant l'interdiction de sortir du territoire national pour effectuer des voyages non essentiels vers des États membres classés en zones à haut risque dans le contexte de la pandémie de COVID-19 ainsi que l'obligation pour tout voyageur entrant sur le territoire national au départ de l'un de ces États membres de se soumettre à des tests de dépistage et d'observer une quarantaine – Code frontières Schengen – Article 23 – Exercice des compétences de police en matière de santé publique – Équivalence avec l'exercice des vérifications aux frontières – Article 25 – Possibilité de réintroduction de contrôles aux frontières intérieures dans le contexte de la pandémie de COVID-19 – Contrôles effectués dans un État membre dans le cadre de mesures d'interdiction de franchissement des frontières aux fins d'effectuer des voyages non essentiels au départ ou à destination d'États de l'espace Schengen classés en zones à haut risque dans le contexte de la pandémie de COVID-19 »

Dans le contexte de la pandémie de COVID-19, un arrêté ministériel belge a, en juillet 2020, interdit les voyages non essentiels entre la Belgique et les pays de l'Union européenne, les pays de la zone Schengen et le Royaume-Uni, pour autant que ces pays soient classés en zones à haut risque (« zones rouges ») au regard de leur situation épidémiologique ou du niveau des mesures sanitaires restrictives prises par leurs autorités. La réglementation belge prévoyait en outre l'obligation, pour tout voyageur entrant sur le territoire national à partir de l'un de ces pays, de se soumettre à des tests de dépistage et d'observer une quarantaine.

Durant cette période, des contrôles ont été effectués par les autorités belges pour vérifier le respect de ces mesures.

Du 12 au 15 juillet 2020, la Suède a figuré parmi les pays classés en zones à haut risque. Nordic Info BV, une agence spécialisée dans les voyages vers et au départ de la Scandinavie, a, pour se conformer à la réglementation belge, annulé l'ensemble des voyages prévus au départ de la Belgique vers la Suède pendant la saison estivale.

Cette agence de voyages a ensuite introduit un recours devant le *Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel* (tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles, Belgique), la juridiction de renvoi, pour demander réparation du préjudice qu'elle affirme avoir subi en raison des fautes prétendument commises par l'État belge lors de l'élaboration de la réglementation en cause.

Par son renvoi préjudiciel, la juridiction de renvoi demande à la Cour, d'une part, si une telle réglementation générale d'un État membre est compatible avec les dispositions de la directive 2004/38¹²⁹ qui régissent les mesures restrictives de la liberté de circulation adoptées pour

¹²⁹ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77 et rectificatif JO 2004, L 229, p. 35).

des raisons de santé publique¹³⁰. D'autre part, elle interroge la Cour sur le point de savoir si l'interdiction de franchissement des frontières intérieures de cet État membre aux fins d'effectuer des voyages non essentiels au départ ou à destination de pays de l'espace Schengen classés en zones à haut risque est compatible avec les articles du code frontières Schengen¹³¹ relatifs à l'absence de contrôles aux frontières intérieures, à leur possible réintroduction temporaire et à l'exercice des compétences de police¹³².

Par son arrêt, la Cour répond par l'affirmative à ces deux questions, tout en précisant les conditions dans lesquelles une telle réglementation nationale doit s'inscrire.

Appréciation de la Cour

S'agissant de la légalité, au regard de la directive 2004/38, de mesures restrictives de la liberté de circulation édictées par un État membre dans le contexte d'une pandémie telle que celle de la COVID-19, la Cour énonce que la réglementation nationale prévoyant ces mesures doit respecter l'ensemble des conditions et des garanties visées aux articles 30 à 32 de cette directive, les droits et principes consacrés par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, notamment le principe d'interdiction des discriminations, ainsi que le principe de proportionnalité.

À cet égard, la Cour précise, en premier lieu, que, même s'ils figurent sous un chapitre de la directive 2004/38 intitulé « Limitation du droit d'entrée et du droit de séjour pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique », l'article 27, paragraphe 1, et l'article 29, paragraphe 1, de la directive 2004/38 mentionnent expressément la « liberté de circulation », si bien qu'ils couvrent les deux composantes de cette liberté, à savoir le droit d'entrée et le droit de sortie, et qu'ils permettent ainsi aux États membres d'adopter des mesures restreignant l'un et l'autre de ces droits pour des raisons de santé publique. Les mesures restrictives de la libre circulation qu'un État membre peut adopter pour des raisons de santé publique au titre de ces dispositions peuvent dès lors consister non seulement en une interdiction de quitter le territoire d'un État membre pour effectuer, comme en l'occurrence, des voyages non essentiels, mais aussi en une obligation pour les voyageurs entrant sur ce territoire de se soumettre à des tests de dépistage et d'observer une quarantaine.

En deuxième lieu, aucune de ces deux dispositions ne s'oppose à ce que de telles mesures restrictives soient édictées sous la forme d'un acte de portée générale concernant indistinctement toute personne relevant d'une situation visée par cet acte. Une telle interprétation est corroborée par le fait que les maladies pouvant justifier de telles mesures – à savoir des maladies infectieuses ou parasitaires contagieuses telles que la COVID-19 – sont susceptibles de toucher, en raison de leurs caractéristiques mêmes, des populations entières indépendamment du comportement des individus les composant.

En troisième lieu, la Cour souligne que, malgré leur formulation qui est, de prime abord, conçue pour des décisions individuelles, l'ensemble des conditions et garanties prévues aux articles 30 à 32 de la directive 2004/38 doivent également être respectées lorsque les mesures restrictives sont adoptées sous la forme d'actes de portée générale. Ainsi, en application de l'article 30, paragraphes 1 et 2, de

¹³⁰ Il s'agit en particulier des articles 27 et 29 de cette directive.

¹³¹ Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil, du 9 mars 2016, concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (JO 2016, L 77, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE) 2017/2225 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 (JO 2017, L 327, p. 1).

¹³² Sont visés, plus particulièrement, les articles 22, 23 et 25 de ce code.

cette directive, tout acte de portée générale édictant des mesures restrictives de la libre circulation pour des raisons de santé publique doit être porté à la connaissance du public dans le cadre d'une publication officielle de l'État membre qui l'adopte et par le biais d'une médiatisation officielle suffisante de manière à ce que le contenu et les effets de cet acte puissent être compris, tout comme les motifs précis de santé publique invoqués à l'appui de cet acte. Par ailleurs, pour respecter les garanties prévues aux articles 30, paragraphe 3, et 31 de ladite directive, l'acte de portée générale doit pouvoir être contesté dans le cadre d'un recours juridictionnel et, le cas échéant, administratif, dont les modalités d'exercice doivent être communiquées au public. De telles mesures restrictives doivent également respecter le principe d'interdiction des discriminations énoncé par la Charte.

En quatrième et dernier lieu, conformément aux dispositions de l'article 31, paragraphes 1 et 3, de la directive 2004/38, toute mesure restrictive de la libre circulation édictée pour des raisons de santé publique doit être proportionnée au regard de l'objectif de protection de la santé publique poursuivi, la proportionnalité d'une telle mesure devant être appréciée en tenant compte également du principe de précaution. L'exigence du principe de proportionnalité impose concrètement de vérifier, premièrement, que de telles mesures sont aptes à réaliser l'objectif d'intérêt général poursuivi, en l'occurrence la protection de la santé publique, deuxièmement, qu'elles sont limitées au strict nécessaire, ce qui signifie que cet objectif ne doit pas raisonnablement pouvoir être atteint de manière aussi efficace par d'autres moyens moins attentatoires aux droits et libertés garantis aux personnes concernées, et, troisièmement, qu'elles ne sont pas disproportionnées par rapport audit objectif, ce qui implique notamment une pondération de l'importance de celui-ci et de la gravité de l'ingérence dans ces droits et libertés.

S'agissant des contrôles visant à assurer le respect de la réglementation litigieuse, la Cour considère que de tels contrôles ne sont possibles à l'intérieur du territoire national qu'à la condition qu'ils relèvent de l'exercice de compétences de police, au sens de l'article 23, sous a), du code frontières Schengen. Dans le cas où lesdits contrôles s'effectuent directement aux frontières intérieures, il est nécessaire que l'État membre respecte l'ensemble des conditions visées aux articles 25 à 28 de ce code relatifs à la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures, étant précisé que la menace causée par une pandémie telle que celle de la COVID-19 correspond à une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, au sens de l'article 25, paragraphe 1, dudit code.

En ce qui concerne, en premier lieu, l'article 23, sous a), du code frontières Schengen, la Cour rappelle que cette disposition garantit aux États membres le droit d'effectuer, à l'intérieur du territoire national, y compris dans les zones frontalières, des contrôles justifiés par l'exercice de compétences de police pour autant que cet exercice n'ait pas un effet équivalent à celui d'une vérification aux frontières, ce qu'il revient à la juridiction de renvoi de vérifier.

À cette fin, l'article 23, sous a), seconde phrase, i) à iv), de ce code fournit des indices permettant de guider les États membres dans la mise en œuvre de telles compétences de police.

À cet égard, s'agissant, premièrement, de l'indice figurant à l'article 23, sous a), seconde phrase, i), dudit code, les objectifs poursuivis par les contrôles doivent se distinguer de ceux poursuivis par les vérifications aux frontières, à savoir ceux tendant à s'assurer que les personnes peuvent être autorisées à entrer sur le territoire de l'État membre ou à le quitter et à empêcher les personnes de se soustraire aux vérifications aux frontières. La Cour estime que cela semble être le cas en l'occurrence, dans la mesure où l'objectif principal des contrôles visant à garantir le respect de la réglementation belge en cause était de limiter, dans l'urgence, la propagation de la COVID-19 au sein de la population belge.

S'agissant, deuxièmement, de l'indice figurant à l'article 23, sous a), seconde phrase, ii), du code frontières Schengen, il suffit que ces contrôles aient été décidés et mis en œuvre au regard de circonstances établissant objectivement un risque d'atteinte grave et sérieux à la santé publique, lequel peut être invoqué par un État membre au titre de cette disposition, et sur la base des connaissances générales que les autorités avaient quant aux zones d'entrée et de sortie du territoire

national par lesquelles un grand nombre de voyageurs ciblés par ladite interdiction étaient susceptibles de transiter.

En ce qui concerne, troisièmement, les indices figurant à l'article 23, sous a), seconde phrase, iii) et iv), du code frontières Schengen, l'ensemble des contrôles en cause au principal doivent, d'une part, avoir été réalisés de manière aléatoire et, partant, « à l'improviste » et, d'autre part, avoir été conçus et exécutés d'une manière clairement distincte des vérifications systématiques effectuées sur les personnes aux frontières extérieures de l'Union. À ce dernier égard, la Cour précise que, dans le cadre d'une pandémie telle que celle de la COVID-19, les États membres disposent d'une certaine marge d'appréciation en ce qui concerne l'intensité, la fréquence et la sélectivité des contrôles.

En second lieu, dans l'hypothèse où il s'avérerait que les contrôles en cause ont été menés aux frontières intérieures, la juridiction de renvoi devra vérifier si le Royaume de Belgique a respecté l'ensemble des conditions visées aux articles 25 à 28 du code frontières Schengen pour la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures en cas de menace grave pour l'ordre public et/ou la sécurité intérieure. La Cour précise à cet égard qu'une pandémie d'une ampleur telle que celle de la COVID-19 peut être qualifiée de menace grave pour l'ordre public et/ou pour la sécurité intérieure, au sens de l'article 25, paragraphe 1, de ce code, dans la mesure où elle est susceptible d'affecter un intérêt fondamental de la société, à savoir celui consistant à assurer la vie des citoyens, et où elle touche à la survie même d'une partie de la population, notamment les personnes les plus vulnérables.

**Arrêt du 21 décembre 2023 (grande chambre), Chief Appeals Officer e.a.
(C-488/21, [EU:C:2023:1013](#))**

« Renvoi préjudiciel – Citoyenneté de l'Union européenne – Articles 21 et 45 TFUE – Droit des citoyens de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres – Travailleur ayant acquis la nationalité de l'État membre d'accueil tout en conservant sa nationalité d'origine – Directive 2004/38/CE – Article 3 – Bénéficiaires – Article 2, point 2, sous d) – Membre de la famille – Ascendants directs à la charge d'un travailleur citoyen de l'Union – Article 7, paragraphe 1, sous a) et d) – Droit de séjour de plus de trois mois – Conservation du statut de personne à charge dans l'État membre d'accueil – Article 14, paragraphe 2 – Maintien du droit de séjour – Règlement (UE) n° 492/2011 – Article 7, paragraphe 2 – Égalité de traitement – Avantages sociaux – Prestations d'assistance sociale – Charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil »

GV, ressortissante roumaine, est la mère de AC, également ressortissante roumaine, cette dernière séjournant et travaillant en Irlande. Par ailleurs, AC a été naturalisée irlandaise.

Depuis 2017, GV séjourne en Irlande avec sa fille dont elle est financièrement dépendante. En septembre 2017, du fait de la détérioration de son état de santé liée à l'arthrite, GV a demandé l'octroi de l'allocation d'invalidité au titre d'une loi sur la protection sociale.

Ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, cette allocation, qui vise à protéger contre la pauvreté, constitue une prestation d'assistance sociale financée par le budget général, sans que l'intéressé ait à verser de cotisation de sécurité sociale. En outre, le bénéfice de l'allocation est soumis à certaines conditions, liées notamment à l'âge, aux ressources et au handicap. Par ailleurs, cette allocation d'invalidité constitue une « prestation spéciale en espèces à caractère non contributif », au sens du

règlement n° 883/2004¹³³. Enfin, il apparaît que le droit irlandais exclut le versement de cette allocation à une personne qui ne séjourne pas habituellement en Irlande, telle qu'une personne n'y disposant pas d'un droit de séjour.

En février 2018, la demande d'allocation d'invalidité présentée par GV a été rejetée, au motif qu'elle ne disposait pas d'un droit de séjour en Irlande.

Chargé de réexaminer le rejet de cette demande, en juillet 2019, l'Appeals Officer (agent en charge des recours, Irlande) a conclu que GV, en tant qu'ascendant direct à la charge d'une citoyenne de l'Union travaillant en Irlande, était titulaire d'un droit de séjour, mais n'avait pas le droit de bénéficier d'une prestation d'assistance sociale. Saisi d'une demande en révision, le Chief Appeals Officer (directeur de l'Office des recours, Irlande) a confirmé ce raisonnement étant donné que, conformément à la réglementation nationale transposant la directive 2004/38¹³⁴, GV deviendrait, si l'allocation lui était accordée, une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale national et que, partant, elle ne disposerait plus d'un droit de séjour.

Par un jugement rendu en juillet 2020, la High Court (Haute Cour, Irlande) a annulé la décision prise par le directeur de l'Office des recours. Cette juridiction estime en particulier que la réglementation nationale précitée, en ce qu'elle soumet le droit de séjour d'un membre de la famille d'un citoyen irlandais à la condition que ce membre de sa famille ne devienne pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État, est incompatible avec la directive 2004/38, régissant le droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

Saisie d'un appel contre ce jugement, la juridiction de renvoi a décidé d'interroger la Cour, en substance, sur la question de savoir si le droit de l'Union s'oppose à une législation d'un État membre qui permet aux autorités de cet État membre de refuser l'octroi d'une prestation d'assistance sociale à un ascendant direct qui, au moment de l'introduction de la demande afférente à cette prestation, est à la charge d'un travailleur citoyen de l'Union, voire de lui retirer le droit de séjour de plus de trois mois, au motif que l'octroi de ladite prestation aurait pour effet que ce membre de la famille ne soit plus à la charge du travailleur citoyen de l'Union et devienne ainsi une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale dudit État membre.

Par son arrêt, prononcé en grande chambre, la Cour dit pour droit que le principe de libre circulation des travailleurs¹³⁵, tel que mis en œuvre par le règlement n° 492/2011¹³⁶ relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union, lu en combinaison avec la directive 2004/38, s'oppose à une telle réglementation nationale.

¹³³ Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO 2004, L 166, p. 1, et rectificatifs JO 2004, L 200, p. 1, ainsi que JO 2007, L 204, p. 30).

¹³⁴ 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).

¹³⁵ Ce principe est énoncé à l'article 45 TFUE.

¹³⁶ Il s'agit plus particulièrement de l'article 7, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 5 avril 2011, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union (JO 2011, L 141, p. 1).

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour rappelle que la directive 2004/38, dont la juridiction de renvoi demande l'interprétation, régit uniquement les conditions d'entrée et de séjour d'un citoyen de l'Union dans les États membres autres que celui dont il a la nationalité. Par conséquent, cette directive n'a pas vocation à conférer, sur le territoire de cet État membre, un droit de séjour dérivé aux membres de la famille de ce citoyen. En l'occurrence, depuis la naturalisation de AC, cette directive n'a plus vocation à régir ni son droit de séjour en Irlande, ni le droit de séjour dérivé dont pourraient bénéficier des membres de sa famille.

Cela étant, la Cour a déjà jugé que la situation d'un ressortissant d'un État membre, qui a exercé sa liberté de circulation en se rendant et en séjournant légalement sur le territoire d'un autre État membre, ne saurait être assimilée à une situation purement interne en raison du seul fait que, lors de ce séjour, il a acquis la nationalité de l'État membre d'accueil en plus de sa nationalité d'origine. Ainsi, l'effet utile des droits conférés aux citoyens de l'Union par l'article 21 TFUE et, plus précisément, aux travailleurs par l'article 45 TFUE exige qu'un membre de la famille d'un travailleur citoyen de l'Union qui, après avoir exercé sa liberté de circulation en séjournant et en travaillant dans l'État membre d'accueil, a acquis la nationalité de cet État membre, puisse se voir octroyer un droit de séjour dérivé. En outre, les conditions d'octroi du droit de séjour dérivé dont bénéficie ce membre de la famille ne devraient pas être plus strictes que celles prévues dans la directive 2004/38 pour le membre de la famille d'un citoyen de l'Union ayant exercé son droit de libre circulation en s'établissant dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité, cette directive devant être appliquée par analogie à une telle situation. Enfin, un travailleur citoyen de l'Union bénéficie – y compris lorsque, comme en l'occurrence, il a acquis la nationalité de l'État membre d'accueil, en plus de sa nationalité d'origine – du droit à l'égalité de traitement, en application de l'article 45, paragraphe 2, TFUE, tel que mis en œuvre par l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011 ¹³⁷.

Dans ce cadre, en premier lieu, la Cour précise qu'il résulte d'une lecture conjointe de plusieurs dispositions de la directive 2004/38 ¹³⁸ que les ascendants directs d'un travailleur citoyen de l'Union bénéficient d'un droit de séjour dérivé de plus de trois mois, lorsqu'ils sont « à charge » de ce travailleur. Afin que le membre de la famille concerné puisse bénéficier de ce droit, cette situation de dépendance doit exister, dans le pays de provenance de cette personne, au moment où elle demande à rejoindre le citoyen dont elle est à la charge. L'intéressé pourra conserver ledit droit tant qu'il reste à la charge de ce travailleur ¹³⁹, et ce jusqu'à ce que cet ascendant, ayant séjourné légalement pendant une période ininterrompue de cinq ans sur le territoire de l'État membre d'accueil, puisse prétendre à un droit de séjour permanent ¹⁴⁰.

En second lieu, s'agissant du droit précité à l'égalité de traitement dont bénéficie un travailleur citoyen de l'Union au titre de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011, la Cour rappelle que la notion d'« avantages sociaux » prévue par cette disposition comprend tous les avantages qui, liés ou non à un contrat d'emploi, sont généralement reconnus aux travailleurs nationaux, en raison principalement de leur qualité objective de travailleur ou du simple fait de leur résidence sur le

¹³⁷ Au titre de cette disposition, le travailleur ressortissant d'un État membre bénéficie, sur le territoire des autres États membres, « des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux ».

¹³⁸ Il s'agit de l'article 2, point 2, sous d), et de l'article 7, paragraphe 1, sous a) et d), de la directive 2004/38.

¹³⁹ Conformément à l'article 14, paragraphe 2, lu en combinaison avec l'article 2, point 2, sous d), et l'article 7, paragraphe 1, sous a) et d), de la directive 2004/38.

¹⁴⁰ Ce droit de séjour permanent est régi par l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38.

territoire national, et dont l'extension aux travailleurs ressortissants d'autres États membres apparaît comme apte à faciliter leur mobilité à l'intérieur de l'Union. Cette notion peut inclure des prestations d'assistance sociale relevant en même temps du domaine d'application spécifique du règlement n° 883/2004, comme l'allocation d'invalidité. En outre, une prestation d'assistance sociale, telle que l'allocation d'invalidité accordée à un ascendant direct, constitue pour le travailleur migrant un « avantage social » au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011, dès lors que cet ascendant direct est à la charge de ce travailleur, au sens de l'article 2, point 2, sous d), de la directive 2004/38. Par ailleurs, ledit ascendant direct à charge, en tant que bénéficiaire indirect de l'égalité de traitement accordé audit travailleur, peut se prévaloir de cet article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011 afin d'obtenir cette allocation lorsque, en vertu du droit national, celle-ci est accordée directement à de tels ascendants. Eu égard à la protection assurée par cette disposition contre les discriminations dont peuvent faire l'objet le travailleur migrant et les membres de sa famille dans l'État membre d'accueil, la qualité d'ascendant « à charge » au sens de l'article 2, point 2, sous d), de la directive 2004/38 ne saurait être affectée par l'octroi d'une prestation d'assistance sociale dans l'État membre d'accueil. En décider autrement interdirait, en pratique, à ce membre de la famille à charge de demander cette prestation, ce qui porterait atteinte à l'égalité de traitement reconnue au travailleur migrant. Il importe à cet égard de souligner que, par les contributions fiscales qu'un travailleur migrant verse à l'État membre d'accueil dans le cadre de l'activité salariée qu'il y exerce, ce travailleur contribue au financement des politiques sociales de cet État membre et doit, en conséquence, en profiter dans les mêmes conditions que les travailleurs nationaux. Partant, l'objectif consistant à éviter une charge financière déraisonnable pour l'État membre d'accueil ne saurait justifier une inégalité de traitement entre les travailleurs migrants et les travailleurs nationaux.

2. Perte de la citoyenneté européenne du fait de la perte de la nationalité d'un État membre

Arrêt du 5 septembre 2023 (grande chambre), Udlændinge- og Integrationsministeriet (Perte de la nationalité danoise) (C-689/21, [EU:C:2023:626](#))

« Renvoi préjudiciel – Citoyenneté de l'Union européenne – Article 20 TFUE – Article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Citoyen ayant la nationalité d'un État membre et la nationalité d'un pays tiers – Perte de plein droit de la nationalité de l'État membre à l'âge de 22 ans pour défaut de lien de rattachement effectif avec cet État membre, en l'absence de demande de maintien de la nationalité avant la date à laquelle cet âge est atteint – Perte du statut de citoyen de l'Union – Examen de la proportionnalité des conséquences de cette perte au regard du droit de l'Union – Délai de forclusion »

X, née aux États-Unis d'Amérique d'une mère danoise et d'un père américain, possédait, depuis sa naissance, les nationalités danoise et américaine. Après avoir atteint l'âge de 22 ans, elle a introduit, auprès de l'Udlændinge- og Integrationsministeriet (ministère de l'Immigration et de l'Intégration, Danemark), une demande de maintien de sa nationalité danoise.

Par décision du 31 janvier 2017, le ministère de l'Immigration et de l'Intégration a informé X qu'elle avait perdu la nationalité danoise à l'âge de 22 ans, et qu'il ne pouvait pas accorder le maintien de sa nationalité, dans la mesure où elle avait introduit sa demande après avoir atteint cet âge. En l'absence de demande de maintien de la nationalité avant d'avoir atteint ledit âge, la réglementation danoise prévoit en effet la perte de plein droit de la nationalité pour les ressortissants danois nés en dehors du territoire danois et n'y ayant jamais résidé ni séjourné dans des conditions démontrant un lien de rattachement effectif avec le Danemark. Partant, X a perdu sa nationalité danoise et, donc, son statut de citoyenne de l'Union, sans que les autorités danoises aient effectué, au regard du droit de l'Union, un contrôle de proportionnalité des conséquences de cette perte sur sa situation.

Le 9 février 2018, X a saisi les juridictions danoises d'un recours tendant à l'annulation de ladite décision. Dans ce contexte, la juridiction de renvoi, l'Østre Landsret (cour d'appel de la région Est, Danemark), s'est interrogée sur la question de savoir si une réglementation nationale telle que la réglementation danoise sur la nationalité est conforme à l'article 20 TFUE, lu en combinaison avec l'article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

La Cour, réunie en grande chambre, juge qu'une telle réglementation nationale est conforme au droit de l'Union pour autant que la personne concernée ait eu la possibilité de présenter, dans les limites d'un délai raisonnable, une demande de maintien ou de recouvrement de la nationalité, permettant un examen de la proportionnalité de la perte de nationalité au regard du droit de l'Union, et, le cas échéant, d'obtenir le maintien ou le recouvrement ex tunc de cette nationalité, un tel délai ne pouvant courir qu'à partir du moment où les autorités compétentes l'ont dûment informée de cette perte ou de l'imminence de celle-ci, ainsi que de son droit de demander, dans ce délai, le maintien ou le recouvrement de ladite nationalité.

Appréciation de la Cour

La Cour relève, tout d'abord, que le droit de l'Union ne s'oppose ni à ce qu'un État membre prévoie, dans le cadre de la définition des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité, que l'appréciation de l'existence ou de l'absence d'un lien de rattachement effectif avec lui repose sur la prise en compte de critères tels que le lieu de naissance et de résidence de la personne concernée et les conditions de séjour de celle-ci sur le territoire national, ni à ce que cet État membre limite cette appréciation à la période allant jusqu'au jour où cette personne a atteint l'âge de 22 ans.

Cependant, la Cour souligne que, lorsque la perte de la nationalité d'un État membre intervient de plein droit à un âge donné et entraîne la perte du statut de citoyen de l'Union et des droits qui y sont attachés, les autorités et les juridictions nationales compétentes doivent être en mesure d'examiner les conséquences de cette perte de nationalité au regard du droit de l'Union et, le cas échéant, de permettre à cette personne de conserver sa nationalité ou de la recouvrer ex tunc.

S'agissant plus particulièrement du délai pour introduire une demande tendant à un tel examen aux fins du maintien ou du recouvrement de la nationalité, il appartient, en l'absence de délai précis fixé par le droit de l'Union à cet effet, à chaque État membre de régler les modalités procédurales destinées à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union pour autant que ces modalités respectent, notamment, le principe d'effectivité en ce qu'elles ne rendent pas pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union. Les États membres peuvent, à cet égard, exiger, au nom du principe de sécurité juridique, qu'une telle demande soit introduite auprès des autorités compétentes dans les limites d'un délai raisonnable.

Toutefois, au regard des graves conséquences engendrées par la perte de la nationalité d'un État membre, lorsque celle-ci entraîne la perte du statut de citoyen de l'Union, pour l'exercice effectif des droits que ce dernier tire de l'article 20 TFUE, des règles ou des pratiques nationales susceptibles d'avoir pour effet d'empêcher la personne concernée de demander que soit examiné le caractère proportionné de ces conséquences au regard du droit de l'Union ne sauraient être considérées comme étant conformes au principe d'effectivité. Ainsi, lorsque cette personne n'a pas été dûment informée du droit de demander un tel examen et du délai dans les limites duquel elle devait introduire une telle demande, sa demande ne saurait être jugée irrecevable au motif que ce délai est expiré.

En l'occurrence, étant donné que, dans le cadre de l'examen de la proportionnalité des conséquences de la perte de la nationalité danoise au regard du droit de l'Union, une personne concernée, telle que X, devrait être en mesure de se prévaloir de l'ensemble des éléments pertinents qui ont pu advenir jusqu'à son vingt-deuxième anniversaire, la Cour considère que le délai doit s'étendre, pour une durée raisonnable, au-delà de la date à laquelle cette personne atteint cet âge. Par ailleurs, ce délai

raisonnable ne peut commencer à courir que pour autant que les autorités compétentes l'aient dûment informée de la perte de sa nationalité ou de l'imminence de celle-ci, ainsi que de son droit de demander, dans ce délai, le maintien ou le recouvrement de cette nationalité. À défaut, les autorités et les juridictions nationales compétentes doivent être en mesure d'effectuer un examen de proportionnalité des conséquences de la perte de la nationalité, de manière incidente, à l'occasion de la demande, par la personne concernée, d'un document de voyage ou de tout autre document attestant de sa nationalité.

La date pertinente à prendre en compte aux fins d'un tel examen correspond nécessairement au jour où la personne concernée a atteint l'âge de 22 ans, dès lors que ladite date fait partie intégrante des critères légitimes que l'État membre a déterminés, et dont dépend le maintien ou la perte de sa nationalité.

Enfin, la Cour relève que l'absence de possibilité offerte par le droit national, dans des conditions conformes au droit de l'Union, d'obtenir, des autorités nationales et, éventuellement, des juridictions nationales, un examen portant sur le caractère proportionné des conséquences de la perte de la nationalité de l'État membre concerné au regard du droit de l'Union et pouvant aboutir, le cas échéant, au recouvrement ex tunc de cette nationalité, ne saurait être compensée par la possibilité de naturalisation, quelles que soient les conditions, éventuellement favorables, dans lesquelles celle-ci peut être obtenue.

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

Arrêt du 22 juin 2023, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Mère thaïlandaise d'un enfant mineur néerlandais)* (C-459/20, [EU:C:2023:499](#))

« Renvoi préjudiciel – Citoyenneté de l'Union – Article 20 TFUE – Droit de libre circulation et de libre séjour sur le territoire des États membres – Décision de refus de séjour opposée par un État membre à un ressortissant d'un pays tiers parent d'un enfant mineur, ayant la nationalité de cet État membre – Enfant se trouvant en dehors du territoire de l'Union européenne et n'ayant jamais séjourné sur le territoire de celle-ci »

X, une ressortissante thaïlandaise, a séjourné de manière régulière aux Pays-Bas, où elle était mariée à A, un ressortissant néerlandais. Leur enfant, de nationalité néerlandaise, est né en Thaïlande où il a toujours habité. Après la naissance de l'enfant, X est retournée aux Pays-Bas. En 2017, à la suite de la séparation de fait du couple, les autorités néerlandaises ont révoqué le droit de séjour de X. Après le divorce, X a demandé, en 2019, à séjourner aux Pays-Bas auprès d'un autre ressortissant de cet État membre. Dans ce cadre, les autorités néerlandaises ont vérifié d'office si elle pouvait obtenir un droit de séjour dérivé au titre de l'article 20 TFUE afin de pouvoir séjourner avec son enfant mineur, citoyen de l'Union, sur le territoire de l'Union. Le *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (secrétaire d'État à la Justice et à la Sécurité, Pays-Bas) a rejeté cette demande le 8 mai 2019. Le même jour, X a été expulsée vers la Thaïlande.

Saisi par X d'un recours à l'encontre de cette décision de rejet, le *rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht* (tribunal de La Haye, siégeant à Utrecht, Pays-Bas), qui est la juridiction de renvoi, s'interroge sur l'interprétation à donner à l'article 20 TFUE en l'occurrence.

Dans son arrêt, la Cour précise les conditions dans lesquelles un ressortissant d'un pays tiers peut bénéficier d'un droit de séjour dérivé fondé sur l'article 20 TFUE lorsque l'enfant mineur dudit ressortissant est citoyen de l'Union, mais se trouve en dehors du territoire de l'Union et n'a jamais séjourné sur le territoire de celle-ci.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour rappelle que l'article 20 TFUE s'oppose à des mesures nationales, y compris à des décisions refusant le droit de séjour aux membres de la famille d'un citoyen de l'Union, qui ont pour effet de priver les citoyens de l'Union de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par leur statut. Encore faut-il, dans ces situations, qu'il existe entre le ressortissant d'un pays tiers et le citoyen de l'Union, membre de sa famille, une relation de dépendance telle qu'une décision refusant le droit de séjour au ressortissant du pays tiers priverait le membre de sa famille de la jouissance effective de l'essentiel des droits attachés à son statut de citoyen de l'Union. Il en va ainsi lorsque ce dernier se voit contraint d'accompagner le ressortissant d'un pays tiers en cause et de quitter le territoire de l'Union pris dans son ensemble ou de ne pas pouvoir entrer et séjourner sur le territoire de l'État membre dont il a la nationalité.

Or, en l'espèce, l'enfant mineur, citoyen de l'Union, vit, depuis sa naissance, dans un pays tiers, sans avoir jamais séjourné dans l'Union. Dans ces circonstances, la Cour considère, en premier lieu, que le refus du droit de séjour opposé au parent, ressortissant d'un pays tiers, d'un tel enfant n'est susceptible d'avoir des conséquences sur l'exercice des droits de ce dernier, au titre de l'article 20 TFUE, que s'il est établi qu'il va entrer et séjourner sur le territoire de l'État membre dont il possède la nationalité en compagnie du parent ou va rejoindre celui-ci sur ce territoire. Il revient à la juridiction de renvoi d'apprécier si tel est le cas et s'il existe une relation de dépendance entre le parent ressortissant d'un pays tiers et son enfant mineur.

En deuxième lieu, la Cour relève que la demande de droit de séjour dérivé dudit parent, dont l'enfant citoyen de l'Union est dépendant, ne peut être rejetée au motif que le déplacement vers l'État membre dont l'enfant possède la nationalité, que suppose l'exercice par cet enfant de ses droits en tant que citoyen de l'Union, n'est pas dans l'intérêt, réel ou plausible, dudit enfant. En effet, le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, conféré à chaque citoyen de l'Union, découle directement du statut de citoyen de l'Union, sans que son exercice soit subordonné à la démonstration d'un intérêt quelconque à en invoquer le bénéfice ou à la condition que l'intéressé ait atteint l'âge requis pour avoir la capacité juridique d'exercer lui-même ses droits en tant que citoyen de l'Union.

Certes, la Cour a précédemment considéré qu'il incombait aux autorités compétentes pour se prononcer sur une demande de titre de séjour au titre de l'article 20 TFUE de prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant concerné¹⁴¹. Toutefois, une telle prise de position visait non pas à rejeter une demande de titre de séjour, mais, au contraire, à faire obstacle à l'adoption d'une décision contraignant cet enfant à quitter le territoire de l'Union.

En dernier lieu, la Cour apporte des précisions quant à l'appréciation, dans le cadre d'une demande de droit de séjour dérivé, du point de savoir si un enfant mineur, citoyen de l'Union, est dépendant de son parent ressortissant d'un pays tiers. Elle précise, notamment, que les autorités compétentes doivent tenir compte de la situation telle qu'elle se présente au moment où elles sont appelées à statuer, dans la mesure où ces autorités doivent apprécier les conséquences prévisibles de leur décision sur la jouissance effective, par l'enfant concerné, de l'essentiel des droits qu'il tire du statut que lui confère l'article 20 TFUE.

¹⁴¹ Voir, en ce sens, arrêts du 10 mai 2017, *Chavez-Vilchez e.a.* (C-133/15, [EU:C:2017:354](#), point 71), et du 5 mai 2022, *Subdelegación del Gobierno en Toledo (Séjour d'un membre de la famille – Ressources insuffisantes)* (C-451/19 et C-532/19, [EU:C:2022:354](#), point 53).

En outre, cette appréciation doit toujours reposer sur un examen d'ensemble des circonstances pertinentes du cas d'espèce. En particulier, le fait que le parent ressortissant d'un pays tiers n'a pas toujours assumé l'entretien quotidien de cet enfant, mais dispose désormais de sa garde exclusive, ou le fait que l'autre parent, citoyen de l'Union, pourrait assumer la charge quotidienne et effective dudit enfant, ne peuvent pas être considérés comme étant déterminants à cet égard.

III. Libertés de circulation dans l'Union ¹⁴²

1. Liberté d'établissement

Arrêt du 8 juin 2023, *Prestige and Limousine* (C-50/21, [EU:C:2023:448](#))

« Renvoi préjudiciel – Article 49 TFUE – Article 107, paragraphe 1, TFUE – Service de location de voitures de tourisme avec chauffeur (VTC) – Régime d'autorisation impliquant la délivrance, en sus d'une autorisation permettant de fournir des services urbains et interurbains de transport sur l'ensemble du territoire national, d'une seconde licence d'exploitation pour pouvoir fournir des services urbains de transport dans une zone métropolitaine – Limitation du nombre de licences de services de VTC à un trentième des licences de services de taxi »

Prestige and Limousine, SL (ci-après « P&L ») offre des services de location de véhicule de tourisme avec chauffeur (ci-après les « services de VTC ») dans l'agglomération de Barcelone (Espagne). P&L et quatorze autres entreprises qui fournissent les mêmes services, dont des entreprises liées à des plateformes internationales en ligne, contestent devant le Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Cour supérieure de justice de Catalogne, Espagne) la validité d'une réglementation de l'Área Metropolitana de Barcelona (Aire métropolitaine de Barcelone, Espagne, ci-après l'« AMB ») relative à l'organisation de tels services dans l'agglomération de Barcelone. Dans le cadre de ce litige, cette juridiction éprouve des doutes quant à la compatibilité de la réglementation en cause avec, en particulier, la liberté d'établissement.

Cette réglementation exige, d'une part, en plus de l'autorisation nationale requise pour la prestation de services de VTC urbains et interurbains en Espagne, l'obtention d'une licence supplémentaire afin d'exercer des services de VTC dans l'agglomération de Barcelone. D'autre part, elle limite le nombre de licences de services de VTC à un trentième des licences de services de taxi accordées pour cette agglomération. Selon la juridiction de renvoi, le but essentiel poursuivi par ladite réglementation était de réduire la concurrence exercée par les services de VTC sur les services de taxi.

Pour justifier les mesures en question, l'AMB invoque notamment l'objectif d'assurer la qualité, la sécurité et l'accessibilité des services de taxi. Elle indique que ces services sont considérés comme étant un « service d'intérêt général » dans la mesure où l'activité des taxis est fortement réglementée, les services de taxi étant soumis, notamment, à des quotas de licences, des tarifs réglementés, une obligation de transport universelle et une accessibilité pour les personnes à mobilité réduite. L'AMB relève à cet égard que la viabilité économique de cette activité apparaît mise en danger par une concurrence croissante provenant de l'activité des services de VTC.

Par son arrêt, la Cour conclut que l'exigence d'une autorisation spécifique supplémentaire pour exercer les services de VTC dans l'agglomération de Barcelone peut, sous certaines conditions, être compatible avec l'article 49 TFUE. En revanche, cet article s'oppose à la limitation du nombre de licences des services de VTC, dès lors que cette mesure semble aller au-delà de ce qui est nécessaire

¹⁴² Les arrêts suivants doivent également être signalés sous cette rubrique : arrêt du 21 décembre 2023 (grande chambre), *Chief Appeals Officer e.a.* (C-488/21, [EU:C:2023:1013](#)), présenté sous la rubrique II.1 « Mesures restreignant la libre circulation des citoyens de l'Union » ; arrêt du 21 décembre 2023 (grande chambre), *Royal Antwerp Football Club* (C-680/21, [EU:C:2023:1010](#)), présenté sous la rubrique VIII.1 « Ententes (article 101 TFUE) » ; arrêt du 9 février 2023, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid e.a. (Retrait du droit de séjour d'un travailleur turc)* (C-402/21, [EU:C:2023:77](#)), présenté sous la rubrique XVII.2 « Interprétation d'un accord international ».

pour atteindre les objectifs de bonne gestion du transport, du trafic et de l'espace public de cette agglomération ainsi que de protection de l'environnement.

Appréciation de la Cour

Dans un premier temps, la Cour rejette les arguments avancés par les parties au litige au principal au soutien de la prétendue irrecevabilité de la demande de décision préjudicielle. Selon la Cour, la circonstance que les réponses à apporter aux questions préjudicielles découlent clairement de sa jurisprudence n'a pas pour effet de rendre une telle demande irrecevable, mais lui permet d'y répondre, le cas échéant, par voie d'ordonnance¹⁴³. En outre, la circonstance qu'une juridiction suprême nationale a déjà examiné, dans le cadre d'un litige présentant des similitudes avec celui en cause au principal, la pertinence potentielle des dispositions du droit de l'Union visées par la juridiction de renvoi n'est pas de nature à rendre irrecevable un renvoi préjudiciel visant à ce que la Cour se prononce sur l'interprétation de ces dispositions, conformément à l'article 267 TFUE.

Dans un second temps, après avoir conclu que les deux mesures prévues par la réglementation en cause n'apparaissent pas conférer des aides d'État, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, aux entreprises fournissant des services de taxi, la Cour examine la compatibilité de ces mesures avec l'article 49 TFUE. À cet égard, la Cour relève, tout d'abord, qu'elles limitent effectivement l'accès au marché pour tout nouvel arrivant, en restreignant le nombre de prestataires de services de VTC établis dans l'AMB, et doivent dès lors être qualifiées de restrictions à la liberté d'établissement garantie par cette dernière disposition.

Ensuite, quant à l'existence de raisons impérieuses d'intérêt général susceptibles de justifier de telles restrictions, la Cour considère que l'objectif de bonne gestion du transport, du trafic et de l'espace public d'une agglomération ainsi que celui de protection de l'environnement dans une telle agglomération peuvent constituer de telles raisons. Toutefois, tel n'est pas le cas s'agissant de l'objectif visant à assurer la viabilité économique des services de taxi, étant donné que la préservation d'un équilibre entre les deux modes de transports urbains en cause relève de considérations de nature purement économique. La circonstance que les services de taxi soient qualifiés, dans le droit espagnol, de « service d'intérêt général » n'a pas d'incidence à cet égard. En effet, si les caractéristiques avancées par l'AMB font certes apparaître que la réglementation des services de taxi vise notamment à assurer la qualité, la sécurité et l'accessibilité des services de taxi, au bénéfice des usagers, il apparaît, en revanche, que les mesures en cause au principal ne poursuivent pas, par elles-mêmes, ces objectifs. La Cour constate également qu'il n'apparaît pas qu'une mission particulière de service public, susceptible de relever, le cas échéant, de la notion de service d'intérêt économique général (SIEG), au sens de l'article 106, paragraphe 2, TFUE, ait été confiée aux prestataires de services de taxi.

Enfin, la Cour analyse la proportionnalité, d'une part, de l'exigence d'une autorisation supplémentaire et, d'autre part, de la limitation des licences de services de VTC à un trentième des licences de services de taxi. Elle conclut que cette première mesure apparaît apte à atteindre les objectifs évoqués et peut être considérée comme nécessaire pour les atteindre. Compte tenu de la nature du service en cause ainsi que de l'impossibilité de distinguer entre les voitures utilisées pour fournir les services de VTC et celles utilisées à titre privé sur un vaste territoire urbain, il peut être considéré qu'un contrôle a posteriori interviendrait trop tardivement pour garantir une réelle efficacité de celui-ci. L'exigence d'une autorisation supplémentaire peut ainsi être justifiée, à condition, toutefois, que cette autorisation soit fondée sur des critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance, qui

¹⁴³ Voir article 99 du règlement de procédure de la Cour.

excluent tout arbitraire et qui ne font pas double emploi avec des contrôles qui ont déjà été effectués dans le cadre de la procédure d'autorisation nationale, mais qui répondent à des besoins particuliers de l'agglomération concernée. Il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier si ces conditions sont satisfaites en l'espèce.

En revanche, la deuxième mesure n'apparaît pas propre à garantir la réalisation des objectifs de bonne gestion du transport, du trafic et de l'espace public. En effet, tout d'abord, n'ont pas été infirmés devant la Cour les arguments avancés en faveur des services de VTC qui tendent à démontrer que ces services peuvent en réalité favoriser la réalisation desdits objectifs, notamment par le biais de la réduction de l'utilisation de la voiture privée, par la contribution de ces services à l'objectif d'une mobilité efficace et inclusive, grâce à leur niveau de numérisation ainsi qu'à leur flexibilité dans la prestation de services, et par l'utilisation de véhicules à énergies alternatives, encouragée par la réglementation étatique relative aux services de VTC.

Ensuite, il ne saurait être exclu qu'un impact éventuel de la flotte des VTC sur le transport, le trafic et l'espace public dans l'agglomération de Barcelone puisse être adéquatement limité par des mesures moins contraignantes qu'une limitation des licences. Ainsi, la Cour se réfère, à titre d'exemples, à des mesures d'organisation des services de VTC, des limitations de ces services lors de certaines plages horaires ou encore des restrictions de circulation dans certains espaces. La Cour ajoute qu'il ne saurait être exclu que l'objectif de protection de l'environnement dans l'agglomération de Barcelone puisse être atteint par des mesures moins attentatoires à la liberté d'établissement, telles que des limites d'émission applicables aux véhicules circulant dans cette agglomération.

Arrêt du 13 juillet 2023, Xella Magyarország (C-106/22, [EU:C:2023:568](#))

« Renvoi préjudiciel – Libre circulation des capitaux – Liberté d'établissement – Règlement (UE) 2019/452 – Législation d'un État membre établissant un mécanisme de filtrage des investissements étrangers dans des entreprises résidentes considérées comme étant "stratégiques" – Décision prise sur le fondement de cette législation, interdisant l'acquisition par une société résidente de la totalité des parts d'une autre société résidente – Entreprise acquise considérée comme étant "stratégique" au motif que son activité principale concerne l'extraction minière de certaines matières premières de base telles que le gravier, le sable et l'argile – Entreprise acquéreuse considérée comme étant un "investisseur étranger" au motif qu'elle fait partie d'un groupe de sociétés dont la société faîtière est établie dans un pays tiers – Atteinte ou risque d'atteinte à un intérêt de l'État, à la sécurité publique ou à l'ordre public de l'État membre – Objectif visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en matières premières de base au profit du secteur de la construction, en particulier au niveau régional »

Janes és Társa est une société de droit hongrois qui a pour activité principale l'extraction minière de gravier, de sable et d'argile dans sa carrière située à Lázi (comitat de Győr-Moson-Sopron, district de Pannonhalma, Hongrie).

Du fait de cette activité, Janes és Társa est qualifiée d'« entreprise stratégique », au sens d'une loi établissant un mécanisme de filtrage des investissements étrangers. Sa part de marché sur le marché hongrois de la production des matières premières concernées serait de 0,52 %.

Xella Magyarország est une autre société de droit hongrois qui fait partie d'un groupe de sociétés dont la société faîtière est établie aux Bermudes et qui appartient, en bout de chaîne, à un ressortissant irlandais. Elle opère sur le marché hongrois des matériaux de construction et a pour activité principale la fabrication d'éléments de construction en béton. Elle achète environ 90 % de la production annuelle de Janes és Társa en vue de la transformation, dans son usine située à proximité de la carrière, de ces matières premières en briques silico-calcaires.

En octobre 2020, Xella Magyarország a conclu un contrat de vente aux fins de l'acquisition de la totalité des parts de Janes és Tárša, et a demandé au ministre compétent de prendre note de la transaction concernée ou de confirmer que cette formalité n'était pas nécessaire compte tenu de sa structure de propriété. Par une décision adoptée en juillet 2021, ledit ministre a interdit l'exécution de l'opération juridique notifiée, qualifiant Xella Magyarország d'« investisseur étranger » du fait qu'elle est indirectement détenue par LSF10 XL Investments, une société enregistrée aux Bermudes.

En outre, le même ministre a soutenu que la sécurité et la prévisibilité de l'extraction et de l'approvisionnement en matières premières avaient une importance stratégique, notamment eu égard aux graves perturbations du fonctionnement des chaînes d'approvisionnement mondiales causées par la pandémie de COVID-19. Selon lui, la production de granulats, tels que le sable, le gravier et la pierre concassée, pour le secteur de la construction, était déjà dominée par des producteurs hongrois à capitaux étrangers. Dès lors, l'éventualité que Janes és Tárša devienne indirectement la propriété d'une société enregistrée aux Bermudes ferait peser un risque à plus long terme sur la sécurité de l'approvisionnement en des matières premières, telles que celles en cause en l'espèce, ce qui pourrait nuire à l'« intérêt de l'État », au sens large.

Par son arrêt, la Cour conclut que les dispositions du traité FUE en matière de liberté d'établissement s'opposent au mécanisme de filtrage des investissements étrangers en question. En effet, ce mécanisme permet d'interdire l'acquisition de la propriété d'une société résidente considérée comme étant stratégique par une autre société résidente faisant partie d'un groupe de sociétés établies dans plusieurs États membres, dans laquelle une entreprise d'un pays tiers dispose d'une influence déterminante. Ainsi, la Cour écarte l'argument du gouvernement hongrois selon lequel une telle acquisition porte atteinte ou risque de porter atteinte à l'intérêt de l'État consistant à garantir la sécurité de l'approvisionnement au profit du secteur de la construction, en particulier au niveau local, en ce qui concerne des matières premières de base.

Appréciation de la Cour

Dans un premier temps, la Cour constate qu'une législation nationale permettant aux autorités d'un État membre d'interdire à une société de l'Union, pour des motifs de sécurité et d'ordre public, d'acquérir une participation dans une société résidente « stratégique » lui permettant d'exercer une influence certaine sur la gestion et le contrôle de cette dernière société constitue, manifestement, une restriction à la liberté d'établissement de cette société de l'Union, en l'occurrence, une restriction particulièrement sérieuse.

Dans un second temps, la Cour examine si cette restriction est susceptible d'être justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général. À cet égard, la Cour rappelle que, en vertu de sa jurisprudence, une telle justification suppose que la restriction soit propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et qu'elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.

En l'occurrence, l'intérêt spécifique en cause en l'espèce, visant à assurer la sécurité et la continuité d'approvisionnement du secteur de la construction pour ce qui concerne certaines matières premières de base, pourrait relever de l'article 52, paragraphe 1, TFUE. En effet, cette disposition prévoit qu'une restriction à la liberté d'établissement peut être justifiée par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

Toutefois, selon la jurisprudence, même si les États membres restent libres de déterminer, conformément à leurs besoins nationaux, les exigences d'ordre public et de sécurité publique, ces dernières ne peuvent être invoquées qu'en cas de menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société.

S'agissant spécifiquement de l'objectif lié à la sécurité d'approvisionnement en faveur du secteur de la construction, en particulier au niveau local, pour ce qui concerne certaines matières premières de base, la Cour constate qu'il ne peut pas constituer une raison de sécurité publique et, partant, justifier

éventuellement une entrave à la liberté d'établissement en cause au principal, en l'occurrence de nature particulièrement sérieuse. En effet, il ne saurait être considéré qu'un tel objectif relève d'un « intérêt fondamental de la société », au sens de la jurisprudence de la Cour.

Par ailleurs, il n'apparaît pas que l'acquisition interdite par la décision en cause au principal soit effectivement de nature à engendrer une « menace réelle et suffisamment grave », au sens de la jurisprudence de la Cour. En effet, d'une part, avant cette acquisition, environ 90 % de la production des matières premières de base concernées provenant de la carrière de la société acquise étaient déjà achetés par la société acquéreuse, les 10 % restants l'étant par des entreprises locales du secteur de la construction. D'autre part, il est notoire que ces matières premières de base ont, par leur nature, une valeur marchande relativement faible par rapport, surtout, à leur coût de transport. Dès lors, le risque d'exportation d'une partie significative de la production desdites matières premières apparaît peu probable, voire exclu en pratique.

2. Libre prestation de services ¹⁴⁴

Arrêt du 16 mars 2023, Beobank (C-351/21, [EU:C:2023:215](#))

« Renvoi préjudiciel – Rapprochement des législations – Services de paiement dans le marché intérieur – Directive 2007/64/CE – Article 47, paragraphe 1, sous a) – Informations destinées à un payeur après réception de son ordre de paiement – Articles 58, 60 et 61 – Responsabilité du prestataire de services de paiement en cas d'opérations non autorisées – Obligation de ce prestataire de rembourser à ce payeur les opérations non autorisées – Contrats-cadres – Obligation dudit prestataire de fournir audit payeur des informations relatives au bénéficiaire concerné »

ZG, résident belge, est titulaire d'un compte bancaire chez Beobank, en Belgique, pour lequel il dispose d'une carte de débit. Dans la nuit du 20 au 21 avril 2017, il a effectué, dans un établissement situé à Valence (Espagne), un paiement de 100 euros au moyen de cette carte. Par la suite, deux autres paiements ont été effectués avec cette carte et sur le même terminal de paiement mobile, pour des montants, respectivement, de 991 euros et de 993 euros.

Devant la juridiction de renvoi, ZG demande, notamment, le remboursement de ces deux derniers paiements, qu'il estime « non autorisés ». Il explique ne plus se souvenir ni du nom, ni de l'adresse de l'établissement, ni de ce qui s'est passé après qu'il a pris une consommation dans l'établissement concerné, et prétend avoir été victime d'une escroquerie facilitée par l'administration d'une drogue. Beobank refuse toutefois de procéder au remboursement de ces paiements, estimant que ZG les a effectivement autorisés ou que, à tout le moins, il a commis une « négligence grave ».

Par la suite, cet organisme bancaire a uniquement fourni à ZG la référence numérique et la géolocalisation du terminal de paiement utilisé, sans indiquer l'identité du bénéficiaire des paiements litigieux autrement que par la mention suivante : « COM SU VALENCIA ESP ». L'établissement bancaire du bénéficiaire des paiements litigieux refuse quant à lui de communiquer les informations d'identification de ce dernier à Beobank.

¹⁴⁴ Les arrêts suivants doivent également être signalés sous cette rubrique : arrêt du 21 décembre 2023, **Commission/Danemark** (C-167/22, [EU:C:2023:1020](#)), présenté sous la rubrique VII « Transports » ; arrêt du 21 décembre 2023 (grande chambre), **European Superleague Company** (C-333/21, [EU:C:2023:1011](#)), présenté sous la rubrique VIII.2 « Abus de position dominante (article 102 TFUE) » ; arrêt du 9 novembre 2023, **Google Ireland e.a.** (C-376/22, [EU:C:2023:835](#)), présenté sous la rubrique XI « Internet et commerce électronique ».

Dans ce contexte, la juridiction de renvoi s'interroge sur l'étendue de l'obligation du prestataire de services de paiement, prévue par une disposition de la directive 2007/64¹⁴⁵, de fournir « le cas échéant » au payeur des informations relatives au bénéficiaire d'une opération de paiement. La réponse de la Cour à cette question permettrait à la juridiction de renvoi de tirer des conclusions quant à l'obligation, pour Beobank, de rembourser les paiements litigieux.

Par son arrêt, la Cour dit pour droit que le prestataire de services de paiement d'un payeur est tenu, en vertu de cette même disposition, de fournir à ce dernier les informations permettant d'identifier la personne physique ou morale qui a bénéficié d'une opération de paiement débitée du compte de ce payeur et non pas les seules informations dont ce prestataire, après avoir déployé ses meilleurs efforts, dispose à l'égard de cette opération de paiement.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour rappelle que le régime de responsabilité des prestataires de services de paiement en cas d'opérations de paiement non autorisées, prévu à l'article 60, paragraphe 1, de la directive 2007/64, a fait l'objet d'une harmonisation totale. Dès lors, un régime de responsabilité parallèle au titre d'un même fait générateur est incompatible avec cette directive, de même qu'un régime de responsabilité concurrent, qui permettrait à l'utilisateur de services de paiement d'engager cette responsabilité sur le fondement d'autres faits générateurs.

Or, une juridiction nationale ne saurait ignorer la distinction consacrée dans ladite directive en ce qui concerne les opérations de paiement, selon qu'elles sont ou non autorisées. Partant, une telle juridiction ne saurait se prononcer sur une demande de remboursement de paiements comme ceux en cause au principal sans qualifier, au préalable, ces paiements d'opérations autorisées ou non. En effet, l'article 60, paragraphe 1, précité, lu en combinaison avec l'article 86, paragraphe 1, de la directive 2007/64¹⁴⁶, s'oppose à ce qu'un utilisateur de services de paiement puisse engager la responsabilité du prestataire de ces services en raison du fait que ce prestataire de services a manqué à son obligation d'information prévue à l'article 47, paragraphe 1, sous a), de cette directive, dans la mesure où cette responsabilité concerne le remboursement d'opérations de paiement.

Toutefois, dans la mesure où la juridiction de renvoi estime nécessaire, dans le cadre de son appréciation du caractère autorisé ou non des paiements en cause au principal, de connaître la nature et l'étendue des informations que le prestataire de services de paiement du payeur concerné doit fournir à ce dernier, en application de l'article 47, paragraphe 1, sous a), de la directive 2007/64, la pertinence des questions préjudicielles pour la solution du litige au principal ne saurait être remise en cause.

S'agissant concrètement de la nature et de l'étendue des obligations d'information prévues à cette disposition, la Cour considère, compte tenu du fait que la directive 2007/64 procède à une harmonisation totale, que ces obligations constituent nécessairement des obligations que les États membres doivent mettre en œuvre sans pouvoir y déroger et sans même pouvoir les atténuer en les qualifiant d'obligations de moyen et non d'obligations de résultat. Rien dans l'économie de cet article 47 ne permet de considérer que, en prévoyant des obligations qui indiquent de manière

¹⁴⁵ Cette obligation est prévue par l'article 47, paragraphe 1, sous a), de la directive 2007/64/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 novembre 2007, concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 97/7/CE, 2002/65/CE ainsi que 2006/48/CE et abrogeant la directive 97/5/CE (JO 2007, L 319, p. 1).

¹⁴⁶ Cette disposition régit, pour les États membres, les conséquences de l'harmonisation totale à laquelle procède la même directive.

précise les actions à entreprendre, le législateur de l'Union visait uniquement à ce que des efforts soient entrepris à cet égard.

Par ailleurs, l'incise « le cas échéant », figurant à l'article 47, paragraphe 1, sous a), de la directive 2007/64, doit être comprise comme signifiant que les informations relatives au bénéficiaire d'une opération de paiement que le prestataire de services de ce paiement doit fournir au payeur concerné, après que le montant d'une opération de paiement a été débité du compte de ce payeur ou au moment convenu en application de l'article 47, paragraphe 2, de cette directive, comprennent celles dont ce prestataire dispose ou dont il devrait disposer conformément au droit de l'Union. Cette interprétation est confortée par l'objectif poursuivi par ladite directive, qui consiste, notamment, à garantir que les utilisateurs de ces services puissent facilement identifier les opérations de paiement en disposant d'informations « claires, d'un niveau partout égal et élevé ». Afin d'assurer le traitement pleinement intégré et automatisé des opérations concernées et d'améliorer l'efficacité et la rapidité des paiements, ces informations doivent être à la fois nécessaires et suffisantes concernant tant le contrat de services de paiement que les opérations de paiement elles-mêmes et proportionnées aux besoins de ces utilisateurs.

En l'occurrence, pour répondre à ces exigences, les informations que le prestataire de services de paiement devait fournir au payeur concerné, en application de l'article 47, paragraphe 1, sous a), de la directive 2007/64, devaient être suffisamment précises et significatives. En effet, à défaut d'une telle qualité, le payeur ne serait pas en mesure, à l'aide de ces informations, d'identifier de manière certaine l'opération de paiement concernée. Or, la « référence permettant au payeur d'identifier chaque opération de paiement », visée au premier membre de phrase de l'article 47, paragraphe 1, sous a), de la directive 2007/64, ne met pas le payeur concerné en mesure de rattacher ladite référence à une opération de paiement déterminée. C'est donc nécessairement dans le cadre de l'élément supplémentaire visé par le second membre de phrase de cet article 47, paragraphe 1, sous a), à savoir les « informations relatives au bénéficiaire », que le prestataire de services de paiement du payeur concerné devait fournir, à ce dernier, les informations nécessaires pour répondre pleinement aux exigences découlant de cette disposition.

3. Libre circulation des capitaux

Arrêt du 12 octobre 2023, BA (Successions – Politique sociale de logement dans l'Union) (C-670/21, [EU:C:2023:763](#))

« Renvoi préjudiciel – Fiscalité – Libre circulation des capitaux – Articles 63 à 65 TFUE – Impôt sur les successions – Mouvements de capitaux entre les États membres et les pays tiers – Biens immobiliers situés dans un pays tiers – Traitement fiscal plus favorable réservé aux biens immobiliers situés dans un État membre ou dans un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen – Restriction – Justification – Politique du logement – Efficacité des contrôles fiscaux »

A, résident allemand, décédé au cours de l'année 2016, a légué en 2013 à son fils, BA, également résident allemand, une part d'un bien immobilier situé au Canada et loué à des fins résidentielles.

En juillet 2017, le bureau des impôts compétent a fixé le montant des droits de succession dus par BA en Allemagne. Pour le calcul de ces droits, ce bien immobilier a été évalué à sa pleine valeur vénale. En mars 2018, BA a demandé la modification du montant de ces mêmes droits, afin que ce bien soit

imposé à 90 % de sa valeur vénale, comme le prévoit la loi allemande sur les droits de succession et de donation. Relevant que cette loi exige, pour que le bien immobilier puisse bénéficier de cet avantage fiscal, que ce bien soit situé en Allemagne, dans un autre État membre ou dans un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ¹⁴⁷, BA a fait valoir que ladite loi porte atteinte à la libre circulation des capitaux entre les États membres et les pays tiers, consacrée à l'article 63 TFUE. Considérant, toutefois, qu'une telle différence de traitement entre des biens immobiliers situés dans l'un de ces trois types de pays et des biens de même nature situés dans un État tiers autre qu'un État partie à l'accord EEE est conforme à cette même disposition, le bureau des impôts a d'abord rejeté la demande de modification présentée par BA puis la réclamation que celui-ci avait introduite.

Saisie d'un recours de BA, la juridiction de renvoi interroge la Cour sur la conformité à l'article 63 TFUE d'une réglementation nationale excluant du bénéfice d'un avantage fiscal un bien loué à des fins résidentielles situé au Canada. Si une telle réglementation constitue une restriction à la libre circulation des capitaux, cette juridiction demande si cette restriction peut être justifiée au titre de l'article 65 TFUE ¹⁴⁸ ou par une raison impérieuse d'intérêt général.

Par son arrêt, la Cour dit pour droit que les articles 63 à 65 TFUE s'opposent à une réglementation nationale qui prévoit que, pour calculer des droits de succession, un bien immobilier bâti faisant partie du patrimoine privé, situé dans un État tiers autre qu'un État partie à l'accord EEE et loué à des fins résidentielles, est évalué à sa pleine valeur vénale, alors qu'un bien de même nature situé sur le territoire national, dans un autre État membre ou dans un État partie à l'accord EEE est évalué, pour les besoins de ce calcul, à 90 % de sa valeur vénale.

Appréciation de la Cour

La Cour constate, en premier lieu, que la réglementation en cause, qui fait dépendre le bénéfice de l'avantage fiscal de la localisation des biens compris dans la succession, aboutit à ce que les biens immobiliers situés dans un État tiers autre qu'un État partie à l'accord EEE sont soumis à une charge fiscale plus lourde que ceux situés sur le territoire national, ce qui diminue la valeur de cette succession et est susceptible de dissuader une personne physique, résidant en Allemagne, d'investir dans un bien immobilier loué à des fins résidentielles dans un tel État tiers ou de conserver un tel bien dont elle est propriétaire. Une telle réglementation constitue dès lors une restriction aux mouvements de capitaux au sens de l'article 63, paragraphe 1, TFUE.

Examinant, en second lieu, si cette restriction peut être justifiée au titre de l'article 65 TFUE, la Cour relève tout d'abord que le calcul des droits de succession est, en application de la même réglementation, directement lié à la valeur vénale des biens inclus dans la succession. En

¹⁴⁷ Accord sur l'Espace économique européen, du 2 mai 1992 (JO 1994, L 1, p. 3, ci-après l'« accord EEE »).

¹⁴⁸ En vertu de cette disposition :

« 1. L'article 63 ne porte pas atteinte au droit qu'ont les États membres :

- a) d'appliquer les dispositions pertinentes de leur législation fiscale qui établissent une distinction entre les contribuables qui ne se trouvent pas dans la même situation en ce qui concerne leur résidence ou le lieu où leurs capitaux sont investis ;
- b) de prendre toutes les mesures indispensables pour faire échec aux infractions à leurs lois et règlements, notamment en matière fiscale ou en matière de contrôle prudentiel des établissements financiers, de prévoir des procédures de déclaration des mouvements de capitaux à des fins d'information administrative ou statistique ou de prendre des mesures justifiées par des motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité publique.

2. Le présent chapitre ne préjuge pas la possibilité d'appliquer des restrictions en matière de droit d'établissement qui sont compatibles avec les traités. [...] »

conséquence, il n'existe objectivement aucune différence de situation pouvant justifier une inégalité de traitement fiscal en ce qui concerne le niveau des droits de succession dus au titre, respectivement, d'un bien immobilier situé en Allemagne, dans un autre État membre ou dans un État partie à l'accord EEE, et d'un bien immobilier situé dans un État tiers autre que les États parties à l'accord EEE. Dans ces conditions, admettre que des situations ne seraient pas comparables du seul fait que le bien immobilier en cause est situé dans un État tiers autre qu'un État partie à l'accord EEE, alors que l'article 63, paragraphe 1, TFUE interdit précisément les restrictions aux mouvements de capitaux transfrontaliers, viderait cette disposition de son contenu.

Considérant, dès lors, que la différence de traitement en cause concerne des situations objectivement comparables, la Cour vérifie, ensuite, s'il est possible de justifier le traitement différencié de ces situations par une raison impérieuse d'intérêt général.

À cet égard, elle rappelle, d'une part, que des exigences liées à la politique du logement social d'un État membre et au financement de celle-ci peuvent, en principe, constituer des raisons impérieuses d'intérêt général. De même, l'Union ayant une finalité économique et sociale, les droits résultant des dispositions du traité FUE relatives aux libertés de circulation doivent être mis en balance avec les objectifs poursuivis par la politique sociale, parmi lesquels figure, notamment, une protection sociale adéquate. Quant à l'accord EEE, c'est à la lumière des relations privilégiées entre l'Union et les États de l'Association européenne de libre-échange (AELE) qu'il convient de comprendre l'un de ses principaux objectifs, à savoir étendre aux États de l'AELE le marché intérieur réalisé sur le territoire de l'Union. Ainsi, un objectif tenant à la politique sociale, tel que la promotion et la mise à disposition de logements à des loyers abordables dans les États membres et les États parties à l'accord EEE, peut, en principe, constituer une raison impérieuse d'intérêt général susceptible de justifier des restrictions à la liberté de mouvement des capitaux. Toutefois, il n'apparaît pas qu'une réglementation telle que celle en cause soit propre à garantir, de façon cohérente et systématique, la réalisation de cet objectif. En particulier, cette réglementation, d'application générale, ne s'attache pas aux endroits où la pénurie de logements à des loyers abordables est particulièrement marquée, comme dans les grandes villes allemandes. De plus, toute catégorie de bien immobilier loué à des fins résidentielles, du plus simple au plus luxueux, peut faire l'objet d'une évaluation à 90 % de sa valeur vénale pour les besoins du calcul des droits de succession. En outre, il n'apparaît pas que cette réglementation obligerait les héritiers à conserver leur logement pendant une certaine période et à l'utiliser à des fins locatives, de sorte que ceux-ci peuvent, après avoir bénéficié de l'avantage fiscal en cause, vendre ce logement ou l'utiliser comme résidence secondaire. Par conséquent, cet avantage fiscal ne saurait être considéré comme justifié par l'objectif de promouvoir et de mettre à disposition des logements à des loyers abordables dans les États membres et les États parties à l'accord EEE.

D'autre part, la Cour juge que la raison impérieuse d'intérêt général tenant à la nécessité de garantir l'efficacité des contrôles fiscaux ne saurait justifier la restriction à la libre circulation des capitaux induite par la réglementation nationale en cause. Après avoir rappelé les dispositions pertinentes de l'accord fiscal entre l'Allemagne et le Canada¹⁴⁹, la Cour constate, en effet, que les autorités allemandes sont en mesure de demander aux autorités canadiennes compétentes les informations nécessaires pour vérifier que les conditions prévues par la réglementation nationale en cause sont remplies afin d'accorder l'avantage fiscal précité lorsque le bien immobilier se situe au Canada.

¹⁴⁹ Accord entre la République fédérale d'Allemagne et le Canada en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et de certains autres impôts, de prévenir l'évasion fiscale et de fournir assistance en matière d'impôts, conclu à Berlin le 19 avril 2001 (BGBl. 2002 II, p. 670).

IV. Contrôle aux frontières, asile et immigration

1. Politique d'asile

Arrêt du 6 juillet 2023, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Réfugié ayant commis un crime grave) (C-663/21, [EU:C:2023:540](#))

« Renvoi préjudiciel – Directive 2011/95/UE – Normes relatives aux conditions d'octroi du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire – Article 14, paragraphe 4, sous b) – Révocation du statut de réfugié – Ressortissant d'un pays tiers condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave – Menace pour la société – Contrôle de proportionnalité – Directive 2008/115/UE – Retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier – Report de l'éloignement »

Arrêt du 6 juillet 2023, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Réfugié ayant commis un crime grave) (C-8/22, [EU:C:2023:542](#))

« Renvoi préjudiciel – Directive 2011/95/UE – Normes relatives aux conditions d'octroi du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire – Article 14, paragraphe 4, sous b) – Révocation du statut de réfugié – Ressortissant d'un pays tiers condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave – Menace pour la société – Contrôle de proportionnalité »

Arrêt du 6 juillet 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Crime particulièrement grave) (C-402/22, [EU:C:2023:543](#))

« Renvoi préjudiciel – Directive 2011/95/UE – Normes relatives aux conditions d'octroi du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire – Article 14, paragraphe 4, sous b) – Révocation du statut de réfugié – Ressortissant d'un pays tiers condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave – Menace pour la société – Contrôle de proportionnalité »

Dans le cadre de l'affaire *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Réfugié ayant commis un crime grave)* (C-663/21), en décembre 2015, AA s'est vu octroyer le statut de réfugié en Autriche. Entre mars 2018 et octobre 2020, il a été condamné à plusieurs reprises à des peines de prison et à payer une amende pour divers délits incluant notamment ceux de menace dangereuse, de destruction ou dégradation du bien d'autrui, de manipulation interdite de stupéfiants, de trafic de stupéfiants, de coups et blessures ainsi que de comportement agressif envers un agent chargé du contrôle public.

Par une décision adoptée en septembre 2019, l'autorité autrichienne compétente a retiré à AA le statut de réfugié, a pris une décision de retour assortie d'une interdiction de séjour à son égard et a fixé un délai de départ volontaire, tout en déclarant que son éloignement n'était pas autorisé.

À la suite d'un recours formé par AA, le Bundesverwaltungsgericht (tribunal administratif fédéral, Autriche) a, par un jugement adopté en mai 2021, annulé la décision précitée de septembre 2019. Cette juridiction a constaté que AA avait été condamné en dernier ressort pour avoir commis un crime particulièrement grave et qu'il constituait une menace pour la société. Néanmoins, elle a estimé qu'il convenait de mettre en balance les intérêts de l'État membre d'accueil et ceux de l'intéressé à bénéficier d'une protection internationale, en tenant compte des mesures auxquelles il serait exposé en cas de révocation de cette protection. Or, puisque AA serait exposé, en cas de retour dans son pays d'origine, à un risque de torture ou de mort, ladite juridiction a considéré que ses intérêts l'emportaient sur ceux de l'Autriche. L'autorité autrichienne compétente a introduit un recours en *Revision* contre ce jugement devant le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche).

Dans le cadre de l'affaire *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Réfugié ayant commis un crime grave)* (C-8/22), en février 2007, XXX s'est vu octroyer le statut de réfugié en Belgique. Par un arrêt rendu en décembre 2010, il a été condamné à une peine de 25 ans de réclusion, notamment, pour vol avec violence de plusieurs objets mobiliers et un homicide volontaire en vue de faciliter ce vol ou d'en assurer l'impunité.

Par une décision adoptée en mai 2016, l'autorité belge compétente lui a retiré le statut de réfugié. XXX a introduit un recours contre cette décision devant le Conseil du contentieux des étrangers (Belgique) qui, par un arrêt rendu en août 2019, l'a rejeté. Cette juridiction a estimé que le danger que représente XXX pour la société découle de sa condamnation pour une infraction particulièrement grave, de sorte qu'il n'aurait pas incombé à ladite autorité de démontrer que celui-ci constitue un danger réel, actuel et suffisamment grave pour la société. Au contraire, il aurait appartenu à ce dernier d'établir qu'il ne constitue plus, malgré cette condamnation, un tel danger. XXX s'est pourvu en cassation contre cet arrêt devant le Conseil d'État (Belgique).

Dans le cadre de l'affaire *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Crime particulièrement grave)* (C-402/22), en juillet 2018, M.A. a introduit une demande de protection internationale aux Pays-Bas. L'autorité néerlandaise compétente a rejeté cette demande en juin 2020, au motif que le demandeur avait été condamné, au cours de l'année 2018, à une peine d'emprisonnement de 24 mois pour avoir, au cours d'une même soirée, commis trois agressions sexuelles, une tentative d'agression sexuelle et un vol de téléphone portable.

À la suite d'un recours introduit par M.A., la décision de juin 2020 a été annulée par une juridiction de première instance pour insuffisance de motivation. L'autorité néerlandaise compétente a interjeté appel de ce jugement devant le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas). Elle soutient, d'une part, que les faits reprochés à M.A. doivent être regardés comme une infraction unique constituant un crime particulièrement grave et, d'autre part, que la condamnation pour un crime particulièrement grave démontre, en principe, que M.A. représente une menace pour la société.

Dans ces trois affaires, les juridictions de renvoi interrogent la Cour, en substance, sur les conditions auxquelles est subordonnée la révocation du statut de réfugié en application de l'article 14, paragraphe 4, sous b), de la directive 2011/95¹⁵⁰, ainsi que sur la mise en balance, dans ce contexte, des intérêts de l'État membre d'accueil et de ceux de l'intéressé à bénéficier d'une protection internationale.

Par ces trois arrêts rendus le même jour, la Cour répond à ces interrogations, en précisant, d'une part, les notions de « crime particulièrement grave » et de « menace pour la société », ainsi que, d'autre part, l'étendue du contrôle de proportionnalité devant être effectué dans ce cadre. Elle explique également la relation entre la révocation du statut de réfugié et l'adoption de la décision de retour.

¹⁵⁰ Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (JO 2011, L 337, p. 9). L'article 14, paragraphe 4, sous b), de cette directive énonce que « [l]es États membres peuvent révoquer le statut octroyé à un réfugié par une autorité gouvernementale, administrative, judiciaire ou quasi judiciaire, y mettre fin ou refuser de le renouveler [...] lorsque, ayant été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la société de cet État membre ».

Appréciation de la Cour

La Cour constate, tout d'abord, que l'application de l'article 14, paragraphe 4, sous b), de la directive 2011/95 est subordonnée à la réunion de deux conditions distinctes tenant, d'une part, à ce que le ressortissant concerné d'un pays tiers ait été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave et, d'autre part, à ce qu'il ait été établi que ce ressortissant d'un pays tiers constitue une menace pour la société de l'État membre dans lequel il se trouve. Dès lors, il ne saurait être considéré que la circonstance que la première de ces deux conditions est satisfaite suffit à établir que la seconde le serait également. Une telle interprétation de ladite disposition ressort de son libellé ainsi que de la comparaison de celui-ci avec ceux de l'article 12, paragraphe 2, sous b)¹⁵¹, et de l'article 17, paragraphe 1, de la directive 2011/95¹⁵².

S'agissant de la première de ces conditions, à défaut de renvoi exprès au droit des États membres pour déterminer son sens et sa portée, la notion de « crime particulièrement grave » doit normalement trouver, dans toute l'Union, une interprétation autonome et uniforme. D'une part, conformément à son sens habituel, le terme « crime » caractérise, dans ce cadre, un acte ou une omission qui constitue une violation grave de l'ordre juridique de la société concernée et qui est, de ce fait, pénalement sanctionné en tant que tel au sein de cette société. D'autre part, l'expression « particulièrement grave », en ce qu'elle ajoute deux qualifications à cette notion de « crime », renvoie à un crime ayant une gravité exceptionnelle.

Quant au contexte dans lequel sont utilisés les termes « crime particulièrement grave », il y a lieu, d'une part, de tenir compte de la jurisprudence de la Cour relative à l'article 12, paragraphe 2, sous b), de la directive 2011/95, qui se réfère à un « crime grave de droit commun », et à l'article 17, paragraphe 1, sous b), de cette directive, qui vise un « crime grave », étant donné que ces articles ont également pour objet de priver de la protection internationale un ressortissant d'un pays tiers ayant commis un crime présentant un certain degré de gravité. D'autre part, il ressort de la comparaison des articles 12, 14, 17 et 21 de la directive 2011/95 que le législateur de l'Union a imposé des exigences différentes quant au degré de gravité des crimes qui peuvent être invoqués en vue de justifier l'application d'une cause d'exclusion ou de révocation de la protection internationale ou le refoulement d'un réfugié. Ainsi, l'article 17, paragraphe 3, de la directive 2011/95 mentionne la commission d'« un ou plusieurs crimes » et l'article 12, paragraphe 2, sous b), et l'article 17, paragraphe 1, sous b), de cette directive se réfèrent à la commission d'un « crime grave ». Il en découle que l'emploi, à l'article 14, paragraphe 4, sous b), de la directive 2011/95, de l'expression « crime particulièrement grave » met en évidence le choix du législateur de l'Union de subordonner l'application de cette disposition à la satisfaction, notamment, d'une condition particulièrement rigoureuse, tenant à l'existence d'une condamnation définitive pour un crime présentant une gravité exceptionnelle, supérieure à celle des crimes qui peuvent justifier l'application des dispositions précitées de cette directive.

En ce qui concerne l'appréciation du degré de gravité d'un crime au regard de l'article 14, paragraphe 4, sous b), de la directive 2011/95, celle-ci doit, certes, être effectuée sur la base d'un

¹⁵¹ L'article 12, paragraphe 2, sous b), de la directive 2011/95 prévoit expressément qu'un ressortissant d'un pays tiers doit être exclu du statut de réfugié lorsqu'il a commis un crime grave de droit commun en dehors du pays de refuge avant d'être admis comme réfugié, sans exiger aucunement que celui-ci représente une menace pour la société de l'État membre dans lequel il se trouve.

¹⁵² L'article 17, paragraphe 1, de la directive 2011/95, concernant l'octroi de la protection subsidiaire, laquelle peut offrir une protection plus limitée que le statut de réfugié, se réfère, sous b), à la commission d'un crime grave et, sous d), à l'existence d'une menace pour la société, ces éléments étant expressément présentés comme des conditions alternatives impliquant chacune, prise isolément, l'exclusion du bénéfice de la protection subsidiaire.

standard et de critères communs. Toutefois, dans la mesure où le droit pénal des États membres ne fait pas l'objet de mesures générales d'harmonisation, elle doit être menée en tenant compte des choix opérés, dans le cadre du système pénal de l'État membre concerné, quant à l'identification des crimes présentant, eu égard à leurs traits spécifiques, une gravité exceptionnelle, en tant qu'ils portent le plus atteinte à l'ordre juridique de la société.

En tout état de cause, étant donné que cette disposition vise une condamnation définitive pour « crime particulièrement grave » au singulier, le degré de gravité d'un crime ne saurait être atteint par un cumul d'infractions distinctes dont aucune ne constitue, en tant que telle, un crime particulièrement grave.

Enfin, afin d'apprécier le degré de gravité d'un tel crime, toutes les circonstances propres à l'affaire en cause doivent être évaluées. Revêtent à cet égard une pertinence significative notamment les motifs de la décision de condamnation, la nature ainsi que le quantum de la peine encourue et de la peine prononcée, la nature du crime commis, l'ensemble des circonstances entourant la commission de ce crime, le caractère intentionnel ou non de ce crime, ainsi que la nature et l'ampleur des dommages qu'il a causés.

S'agissant de la seconde condition, tenant à ce qu'il ait été établi qu'un ressortissant d'un pays tiers constitue une menace pour la société de l'État membre d'accueil, la Cour constate, en premier lieu, qu'une mesure visée à l'article 14, paragraphe 4, sous b), de la directive 2011/95 ne peut être adoptée que lorsque le ressortissant concerné d'un pays tiers constitue une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société de cet État membre. À cet égard, la Cour précise, notamment, qu'il ressort des termes mêmes de cette disposition qu'elle n'est applicable que lorsque ce ressortissant « constitue » une menace pour la société, ce qui tend à indiquer que cette menace doit être réelle et actuelle. Partant, plus une décision au titre de cette disposition est prise dans un temps éloigné de la condamnation définitive pour un crime particulièrement grave, plus il incombe à l'autorité compétente de prendre en considération, notamment, les développements postérieurs à la commission d'un tel crime, en vue de déterminer si une menace réelle et suffisamment grave existe au jour où elle doit statuer sur l'éventuelle révocation du statut de réfugié. La Cour se fonde également, à cet égard, sur le fait qu'il résulte d'une comparaison de diverses dispositions de la directive 2011/95 avec l'article 14, paragraphe 4, sous b), de celle-ci que l'application de cette dernière disposition est subordonnée à des conditions rigoureuses.

En deuxième lieu, en ce qui concerne les rôles respectifs de l'autorité compétente et du ressortissant concerné d'un pays tiers dans le cadre de l'appréciation de l'existence de la menace, il incombe à l'autorité compétente, lors de l'application de l'article 14, paragraphe 4, sous b), de la directive 2011/95, de procéder, pour chaque cas individuel, à une évaluation de toutes les circonstances propres à ce cas. Dans ce contexte, cette autorité doit disposer de l'ensemble des informations pertinentes et procéder à sa propre évaluation de ces circonstances, en vue de déterminer le sens de sa décision ainsi que de motiver celle-ci de manière complète.

En dernier lieu, la faculté de l'État membre d'adopter la mesure prévue à l'article 14, paragraphe 4, sous b), de la directive 2011/95 doit être exercée dans le respect, notamment, du principe de proportionnalité, lequel implique une mise en balance, d'une part, de la menace que constitue le ressortissant concerné d'un pays tiers pour la société de l'État membre dans lequel il se trouve et, d'autre part, des droits qui doivent être garantis aux personnes remplissant les conditions matérielles de l'article 2, sous d), de ladite directive. Dans le cadre de cette évaluation, l'autorité compétente doit également tenir compte des droits fondamentaux garantis par le droit de l'Union et, notamment, vérifier la possibilité d'adopter d'autres mesures moins attentatoires aux droits garantis aux réfugiés et aux droits fondamentaux qui seraient aussi efficaces pour assurer la protection de la société de l'État membre d'accueil.

Toutefois, lorsqu'elle adopte une telle mesure, ladite autorité n'est pas tenue, de surcroît, de vérifier que l'intérêt public s'attachant au retour du ressortissant d'un pays tiers dans son pays d'origine

l'emporte sur l'intérêt du même ressortissant au maintien de la protection internationale, au regard de l'étendue et de la nature des mesures auxquelles il serait exposé en cas de retour dans son pays d'origine. En effet, les conséquences, pour le ressortissant concerné d'un pays tiers ou pour la société de l'État membre dans lequel ce ressortissant d'un pays tiers se trouve, d'un éventuel retour de celui-ci dans son pays d'origine ont vocation à être prises en considération non pas lors de l'adoption de la décision de révoquer le statut de réfugié, mais, le cas échéant, lorsque l'autorité compétente envisage d'adopter une décision de retour à l'égard dudit ressortissant d'un pays tiers.

À ce sujet, la Cour indique que l'article 14, paragraphe 4, sous b), de la directive 2011/95 correspond en partie aux causes d'exclusion figurant à l'article 33 de la convention de Genève ¹⁵³. Cela étant, dans la mesure où la première de ces dispositions prévoit, dans les hypothèses qui y sont visées, la possibilité pour les États membres de révoquer le statut de réfugié, alors que la seconde permet le refoulement d'un réfugié se trouvant dans l'une de ces hypothèses vers un pays où sa vie ou sa liberté serait menacée, le droit de l'Union prévoit une protection internationale des réfugiés concernés plus étendue que celle assurée par la convention de Genève. En conséquence, conformément au droit de l'Union, l'autorité compétente peut être en droit de révoquer, en application de l'article 14, paragraphe 4, sous b), de la directive 2011/95, le statut de réfugié octroyé à un ressortissant d'un pays tiers, sans toutefois être nécessairement autorisée à éloigner celui-ci vers son pays d'origine. En outre, sur un plan procédural, un tel éloignement supposerait l'adoption d'une décision de retour, dans le respect des garanties matérielles et procédurales prévues par la directive 2008/115 ¹⁵⁴, laquelle prévoit notamment, à son article 5, que les États membres sont tenus, lorsqu'ils mettent en œuvre cette directive, de respecter le principe de non-refoulement. Dès lors, la révocation du statut de réfugié, en application de l'article 14, paragraphe 4, de la directive 2011/95, ne saurait être regardée comme impliquant une prise de position à l'égard de la question distincte de savoir si cette personne peut être éloignée vers son pays d'origine. Dans ce contexte, la Cour précise encore que l'article 5 de la directive 2008/115 s'oppose à l'adoption d'une décision de retour à l'égard d'un ressortissant d'un pays tiers lorsqu'il est établi que son éloignement vers le pays de destination envisagé est, en vertu du principe de non-refoulement, exclu pour une durée indéterminée.

¹⁵³ L'article 33 de la convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 [Recueil des traités des Nations unies, vol. 189, p. 150, n° 2545 (1954)], entrée en vigueur le 22 avril 1954, complétée par le protocole relatif au statut des réfugiés, conclu à New York le 31 janvier 1967 (ci-après la « convention de Genève ») prévoit : « 1. Aucun des États Contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. 2. Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays ».

¹⁵⁴ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (JO 2008, L 348, p. 98).

2. Politique d'immigration

Arrêt du 18 avril 2023, Afrin (C-1/23 PPU, [EU:C:2023:296](#))

« Renvoi préjudiciel – Procédure préjudicielle d'urgence – Contrôles aux frontières, asile et immigration – Politique d'immigration – Directive 2003/86/CE – Droit au regroupement familial – Article 5, paragraphe 1 – Dépôt d'une demande d'entrée et de séjour aux fins de l'exercice du droit au regroupement familial – Réglementation d'un État membre prévoyant l'obligation pour les membres de la famille du regroupant d'introduire la demande en personne auprès du poste diplomatique compétent de cet État membre – Impossibilité ou difficulté excessive de se rendre audit poste – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Articles 7 et 24 »

M^{me} X et M. Y, ressortissants syriens, se sont mariés en 2016 en Syrie. Ils ont eu deux enfants, nés respectivement en 2016 et 2018. En 2019, M. Y a quitté la Syrie pour se rendre en Belgique, alors que M^{me} X et leurs deux enfants sont restés dans la ville d'Afrin, au nord-ouest de la Syrie, où ils sont encore actuellement. En août 2022, M. Y s'est vu reconnaître la qualité de réfugié en Belgique.

Par courriel du 28 septembre 2022, adressé à l'Office des étrangers (Belgique) (ci-après l'« Office »), l'avocat des requérants a introduit une demande de regroupement familial au nom de M^{me} X ainsi que des deux enfants, afin qu'ils puissent rejoindre M. Y en Belgique. Ce courriel contenait la précision que la demande avait été introduite par l'avocat des requérants auprès de l'Office, M^{me} X et ses enfants se trouvant dans des conditions exceptionnelles les empêchant effectivement de se rendre à un poste diplomatique belge pour y introduire leur demande de regroupement familial, comme cela est requis par la législation belge.

Le 29 septembre 2022, l'Office a répondu que, selon cette législation, il n'était pas possible d'introduire une telle demande par courriel et a invité les requérants à contacter l'ambassade belge compétente. Par une citation en référé du 9 novembre 2022, les requérants ont assigné l'État belge devant la juridiction de renvoi, afin d'obtenir l'enregistrement de leur demande de regroupement familial. Ils estiment que la législation belge, qui ne permet aux membres de la famille d'un réfugié d'introduire une demande d'entrée et de séjour qu'en personne et auprès d'un poste diplomatique, même lorsque ces personnes sont dans l'impossibilité de s'y rendre, n'est pas conforme au droit de l'Union.

La juridiction de renvoi confirme que, en vertu du droit belge, aucune dérogation à l'obligation de présence physique au début de la procédure n'est prévue dans une situation telle que celle de l'espèce. Toutefois, cette juridiction observe que M^{me} X et ses enfants n'ont aucune possibilité réelle de quitter Afrin pour se rendre à un poste diplomatique belge compétent, les pays frontaliers accueillant ces postes n'étant pas sûrs pour les personnes fuyant la Syrie ou s'avérant inaccessibles, en raison du nécessaire passage d'une ligne de front. Si l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2003/86 ¹⁵⁵ laisse aux États membres le soin de déterminer qui, du regroupant ou des membres de sa famille, peut introduire une demande de regroupement familial, en l'occurrence, le choix opéré par le législateur belge reviendrait à refuser à M^{me} X et à ses enfants toute possibilité d'introduire la leur. La juridiction de renvoi cherche dès lors à déterminer si ce

¹⁵⁵ Directive 2003/86/CE du Conseil, du 22 septembre 2003, relative au droit au regroupement familial (JO 2003, L 251, p. 12).

refus compromet l'effet utile de cette directive ou s'il enfreint les droits fondamentaux ¹⁵⁶ que celle-ci tend à protéger.

Dans le cadre de la procédure préjudicielle d'urgence, la Cour énonce que la directive 2003/86 ¹⁵⁷, lue en combinaison avec la Charte ¹⁵⁸, s'oppose à une réglementation nationale qui requiert, aux fins de l'introduction d'une demande d'entrée et de séjour au titre du regroupement familial, que les membres de la famille du regroupant, en particulier d'un réfugié reconnu, se rendent personnellement au poste diplomatique ou consulaire d'un État membre compétent pour le lieu de leur résidence ou de leur séjour à l'étranger, même s'il leur est impossible ou excessivement difficile de se rendre à ce poste. Cependant, cet État membre conserve la possibilité d'exiger la comparution personnelle de ces membres à un stade ultérieur de la procédure de demande de regroupement familial.

Appréciation de la Cour

Pour parvenir à cette conclusion, la Cour relève, d'une part, que, afin d'atteindre l'objectif de la directive 2003/86 de favoriser le regroupement familial, les États membres doivent faire preuve, dans des situations telles que celle en cause au principal, de la flexibilité nécessaire pour permettre aux intéressés de pouvoir effectivement introduire leur demande de regroupement familial en temps utile, en facilitant l'introduction de cette demande et en admettant, en particulier, le recours aux moyens de communications à distance. En effet, en l'absence d'une telle flexibilité, l'exigence de comparution personnelle auprès d'un poste diplomatique ou consulaire compétent lors de l'introduction de la demande ne permet pas de prendre en compte les éventuels obstacles pouvant empêcher l'introduction effective d'une telle demande, en particulier lorsque les membres de la famille du regroupant sont dans un pays marqué par un conflit armé. En outre, en ce qui concerne la situation particulière des réfugiés, l'absence de toute flexibilité de la part de l'État membre concerné, empêchant les membres de leur famille d'introduire leur demande de regroupement familial quelles que soient les circonstances, peut avoir pour conséquence que les intéressés n'arriveront pas à respecter le délai prévu par l'article 12, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2003/86 ¹⁵⁹, ceci impliquant que leur regroupement familial pourrait être soumis à des conditions supplémentaires, en méconnaissance de l'objectif de prêter une attention particulière à la situation des réfugiés. En conséquence, l'exigence de

¹⁵⁶ Sont ainsi visés le droit au respect de la vie privée et familiale, garanti à l'article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), le droit à la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, ainsi que celui, pour ce dernier, d'entretenir régulièrement des relations personnelles avec ses deux parents, consacrés à l'article 24 de celle-ci.

¹⁵⁷ Il s'agit de l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2003/86.

¹⁵⁸ La Cour se réfère aux articles 7 et 24, paragraphes 2 et 3, de la Charte.

¹⁵⁹ En vertu de cette disposition, « [L]es États membres peuvent exiger du réfugié qu'il remplisse les conditions visées à l'article 7, paragraphe 1, si la demande de regroupement familial n'est pas introduite dans un délai de trois mois suivant l'octroi du statut de réfugié. » Cet article 7, paragraphe 1, de la même directive 2003/86 prévoit quant à lui : « Lors du dépôt de la demande de regroupement familial, l'État membre concerné peut exiger de la personne qui a introduit la demande de fournir la preuve que le regroupant dispose :

- a) d'un logement considéré comme normal pour une famille de taille comparable dans la même région et qui répond aux normes générales de salubrité et de sécurité en vigueur dans l'État membre concerné ;
- b) d'une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques normalement couverts pour ses propres ressortissants dans l'État membre concerné, pour lui-même et les membres de sa famille ;
- c) de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses propres besoins et à ceux des membres de sa famille sans recourir au système d'aide sociale de l'État membre concerné. Les États membres évaluent ces ressources par rapport à leur nature et leur régularité et peuvent tenir compte du niveau des rémunérations et des pensions minimales nationales ainsi que du nombre de membres que compte la famille. »

comparution personnelle au moment de l'introduction d'une demande de regroupement, sans que soient admises des dérogations permettant de tenir compte de la situation concrète des membres de la famille du regroupant, aboutit à rendre en pratique impossible l'exercice du droit au regroupement familial, si bien qu'une telle réglementation, appliquée sans la flexibilité nécessaire, porte atteinte à l'objectif poursuivi par la directive 2003/86 et prive celle-ci de son effet utile.

D'autre part, la Cour énonce qu'une disposition nationale qui requiert, sans exceptions, la comparution personnelle des membres de la famille du regroupant pour l'introduction d'une demande de regroupement familial, même lorsque cette comparution est impossible ou excessivement difficile, enfreint le droit au respect de l'unité familiale énoncé à l'article 7 de la Charte, lu, le cas échéant, en combinaison avec l'article 24, paragraphes 2 et 3 de celle-ci. Une telle obligation constitue en effet une ingérence disproportionnée dans le droit au respect de l'unité familiale par rapport au but, certes légitime, de lutter contre les fraudes liées au regroupement familial. La procédure de demande de regroupement familial se déroulant par étapes, les États membres peuvent demander la comparution personnelle des membres de la famille du regroupant à un stade ultérieur de cette procédure, sans qu'il soit nécessaire d'imposer, aux fins du traitement de la demande de regroupement familial, une telle comparution dès l'introduction de la demande. Toutefois, afin qu'il ne soit pas porté atteinte à l'objectif poursuivi par la directive 2003/86 de favoriser le regroupement familial et aux droits fondamentaux que celle-ci vise à protéger, lorsque l'État membre exige la comparution personnelle des membres de la famille du regroupant à un tel stade ultérieur, cet État membre doit faciliter cette comparution, notamment par l'émission de documents consulaires ou de laissez-passer, et réduire au strict nécessaire le nombre des comparutions.

**Arrêt du 29 juin 2023, Stadt Frankfurt am Main et Stadt Offenbach am Main
(Renouvellement d'un permis de séjour dans le deuxième État membre)
(C-829/21 et C-129/22, [EU:C:2023:525](#))**

« Renvoi préjudiciel – Politique d'immigration – Statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée – Directive 2003/109/CE – Article 9, paragraphe 4, deuxième alinéa, article 14, paragraphe 1, article 15, paragraphe 4, deuxième alinéa, article 19, paragraphe 2, et article 22 – Droit des ressortissants de pays tiers au statut de résident de longue durée dans un État membre – Octroi par le premier État membre d'un "permis de séjour de résident de longue durée – UE" à durée illimitée – Ressortissant de pays tiers absent du territoire du premier État membre pendant une période de plus de six ans – Perte consécutive du droit au statut de résident de longue durée – Demande de renouvellement d'un permis de séjour délivré par le deuxième État membre au titre des dispositions du chapitre III de la directive 2003/109/CE – Rejet de la demande par le deuxième État membre du fait de la perte de ce droit – Conditions »

TE, une ressortissante ghanéenne, et EF, un ressortissant pakistanais, ont obtenu un permis de séjour de résident de longue durée – UE en Italie portant, notamment, la mention « *illimitata* » ([durée] illimitée). En 2013 et 2014 respectivement, ils sont entrés sur le territoire allemand, en provenance d'Italie. Sur la base de leur statut de résident de longue durée délivré en Italie, les autorités allemandes leur ont octroyé, conformément à la réglementation allemande en matière de séjour des étrangers ¹⁶⁰, un permis de séjour valable pour un an.

¹⁶⁰ Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (loi relative au séjour, au travail et à l'intégration des étrangers sur le territoire fédéral), du 30 juillet 2004 (BGBl. 2004 I, p. 1950), dans sa version applicable aux litiges au principal.

Par la suite, les autorités allemandes ont rejeté les demandes de renouvellement du permis de séjour de TE et EF. Ces derniers ont contesté ce non-renouvellement en justice. En particulier, s'agissant de EF, le rejet du renouvellement était fondé sur le motif, prévu par l'article 9, paragraphe 4, deuxième alinéa, de la directive 2003/109¹⁶¹, qu'il avait perdu le droit au statut de résident de longue durée en Italie puisqu'il n'avait plus séjourné dans cet État membre depuis plus de six ans. Le même motif a été soulevé à l'encontre de TE dans le cadre de la procédure concernant la contestation du rejet de sa demande de renouvellement.

Les juridictions allemandes saisies, respectivement, des recours de TE et de EF, à savoir le Hessischer Verwaltungsgerichtshof (tribunal administratif supérieur de la Hesse, Allemagne) et le Verwaltungsgericht Darmstadt (tribunal administratif de Darmstadt, Allemagne), ont décidé de saisir la Cour de plusieurs questions d'interprétation de la directive 2003/109.

Dans son arrêt, la Cour précise, entre autres, les conditions auxquelles est subordonnée une décision, telle que celles en cause dans les affaires au principal, qui refuse le renouvellement d'un permis de séjour d'un ressortissant de pays tiers au motif que celui-ci était absent du territoire de l'État membre ayant accordé le statut de résident de longue durée pendant une période de plus de six ans et avait, dès lors, perdu le droit à ce statut.

Appréciation de la Cour

Tout d'abord, la Cour relève que le bénéfice du droit au statut de résident de longue durée dans le « premier État membre »¹⁶² est une condition impérative devant être préalablement remplie par un ressortissant de pays tiers souhaitant obtenir ou renouveler un permis de séjour dans le « deuxième État membre »¹⁶³ en vertu des dispositions du chapitre III de la directive 2003/109. Par conséquent, si le deuxième État membre constate que le ressortissant de pays tiers concerné a perdu son droit au statut de résident de longue durée dans le premier État membre au motif, notamment, ainsi que le prévoit l'article 9, paragraphe 4, deuxième alinéa, de la directive 2003/109, qu'il a été absent du territoire du premier État membre pendant une période de plus de six ans, ce constat fait obstacle à un renouvellement d'un tel permis de séjour.

Ensuite, quant à la date pertinente pour l'appréciation de la condition portant sur le droit au statut de résident de longue durée, la Cour précise que celle-ci est la date du dépôt, par le ressortissant de pays tiers concerné, de sa demande de renouvellement du permis de séjour au titre des dispositions du chapitre III de la directive 2003/109. Cela étant, rien n'empêche le deuxième État membre d'adopter une nouvelle décision refusant le renouvellement ou retirant le permis de séjour en application de l'article 22 de ladite directive s'il estime que la perte du droit au statut de résident de longue durée dans le premier État membre est intervenue au cours de la procédure administrative ou judiciaire concernant la demande de renouvellement.

¹⁶¹ Directive 2003/109/CE du Conseil, du 25 novembre 2003, relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (JO 2004, L 16, p. 44), telle que modifiée par la directive 2011/51/UE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mai 2011 (JO 2011, L 132, p. 1).

¹⁶² Conformément à l'article 2, sous c), de la directive 2003/109, il s'agit de l'État membre qui a accordé pour la première fois le statut de résident de longue durée à un ressortissant d'un pays tiers.

¹⁶³ Selon l'article 2, sous d), de la directive 2003/109, ce terme se réfère à « tout État membre autre que celui qui a accordé pour la première fois le statut de résident de longue durée à un ressortissant d'un pays tiers et dans lequel ce résident de longue durée exerce son droit de séjour ».

Enfin, la Cour souligne que la charge de la preuve portant sur le bénéfice du droit au statut de résident de longue durée dans le premier État membre incombe, par principe, au ressortissant de pays tiers concerné. Il découle toutefois de la directive 2003/109¹⁶⁴ qu'un permis de séjour de résident de longue durée – UE en cours de validité permet de présumer que ce ressortissant dispose toujours du droit audit statut. Certes, cette présomption n'est pas irréfragable, le deuxième État membre pouvant être amené à examiner l'un des motifs de perte du statut de résident de longue durée visés à l'article 9 de la directive 2003/109. Néanmoins, une telle remise en cause est subordonnée au constat de l'existence d'indices suffisamment concrets et concordants que l'un de ces motifs est susceptible de s'appliquer.

Dans ce contexte, la Cour spécifie les vérifications que le deuxième État membre doit effectuer, en présence de tels indices, au regard du motif prévu à l'article 9, paragraphe 4, deuxième alinéa, de la directive 2003/109, en sollicitant, le cas échéant, l'assistance du premier État membre, conformément au principe de coopération loyale¹⁶⁵. D'une part, le ressortissant de pays tiers doit être préalablement invité à apporter la preuve d'éventuelles présences sur le territoire du premier État membre au cours de la période de six ans visée à cette disposition, une présence d'une durée totale de quelques jours seulement sur ce territoire étant en effet suffisante pour empêcher la perte du droit au statut de résident de longue durée. D'autre part, en cas d'absence sur ce même territoire pendant une période supérieure à six ans, le deuxième État membre doit vérifier, conformément à l'article 9, paragraphe 4, troisième alinéa, de la directive 2003/109, si le premier État membre a fait usage de la faculté de prévoir que, « pour des raisons spécifiques », le résident de longue durée conserve son statut dans ledit État membre en cas d'une telle absence et, lorsque tel est le cas, si une telle raison spécifique est avérée.

3. Franchissement des frontières

Arrêt du 5 septembre 2023 (grande chambre), Parlement/Commission (Exemption de visa pour les ressortissants des États-Unis) (C-137/21, [EU:C:2023:625](#))

« Recours en carence – Règlement (UE) 2018/1806 – Article 7, premier alinéa, sous f) – Liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres – Liste des pays tiers dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation – Principe de réciprocité – Invitation à adopter un acte délégué suspendant provisoirement l'exemption de visa pour une période de douze mois à l'égard des ressortissants des États-Unis d'Amérique »

En vertu du règlement 2018/1806¹⁶⁶, lequel fixe la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, l'Union a érigé en objectif le principe de réciprocité totale en matière de visa, afin d'améliorer la crédibilité et la cohérence de sa politique

¹⁶⁴ Plus particulièrement, de l'article 15, paragraphe 4, premier alinéa, de la directive 2003/109, lu à la lumière du considérant 11 de celle-ci.

¹⁶⁵ Ce principe est énoncé à l'article 4, paragraphe 3, TUE.

¹⁶⁶ Règlement (UE) 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil, du 14 novembre 2018, fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (texte codifié) (JO 2018, L 303, p. 39).

extérieure à l'égard des pays tiers ¹⁶⁷. À ce titre, ce règlement prévoit qu'un mécanisme permettant la mise en œuvre du principe de réciprocité doit permettre à l'Union d'apporter une réponse solidaire dans le cas où l'un des pays tiers figurant sur la liste de l'annexe II du même règlement déciderait de soumettre à l'obligation de visa les ressortissants d'un ou plusieurs États membres ¹⁶⁸. Le règlement délègue à la Commission le pouvoir d'adopter, conformément à l'article 290 TFUE, des actes portant notamment sur la suspension temporaire de l'exemption de visa à l'égard des ressortissants d'un tel pays tiers ¹⁶⁹.

En avril 2016, la Commission a présenté au Parlement et au Conseil une communication ¹⁷⁰ qui indiquait qu'une situation de non-réciprocité persistait à l'égard de trois pays tiers, dont les États-Unis d'Amérique, lesquels soumettaient alors à l'obligation de visa les ressortissants de cinq États membres. Après que la Commission a constaté ¹⁷¹ que la non-réciprocité en matière de visas ne concernait plus que deux pays tiers, dont les États-Unis d'Amérique, le Parlement a adopté, en mars 2017, une résolution ¹⁷² dans laquelle il estimait que la Commission était « juridiquement tenue d'adopter un acte délégué [...] suspend[ant] temporairement l'exemption de visa pour les ressortissants de pays tiers qui n'ont pas levé l'obligation de visa pour les citoyens de certains États membres » et a invité la Commission à adopter un tel acte. La Commission a répondu négativement à cette demande en mai 2017 ¹⁷³. À la suite de la présentation, par la Commission, de sa sixième communication de suivi en mars 2020, le Parlement a réitéré son invitation à agir ¹⁷⁴, les États-Unis

¹⁶⁷ Voir considérant 14 du règlement 2018/1806.

¹⁶⁸ Voir considérant 15 du règlement 2018/1806.

¹⁶⁹ Voir considérant 17 et article 7, premier alinéa, sous e), f) et h) du règlement 2018/1806. En particulier, en vertu de l'article 7 :

« L'application, par un pays tiers figurant sur la liste de l'annexe II, de l'obligation de visa à l'égard des ressortissants d'au moins un État membre donne lieu à l'application des dispositions suivantes :

[...]

f) si, dans les vingt-quatre mois à compter de la date de publication visée au point a), troisième alinéa, le pays tiers concerné n'a pas levé l'obligation de visa, la Commission adopte, conformément à l'article 10, un acte délégué portant suspension temporaire de l'exemption de l'obligation de visa, pour une période de douze mois, à l'égard des ressortissants dudit pays tiers [...]. Sans préjudice de l'application de l'article 6, au cours de ces périodes de suspension, les ressortissants du pays tiers concerné par l'acte délégué sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres ;

[...] ».

¹⁷⁰ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, du 12 avril 2016, « État des lieux de la situation de non-réciprocité avec certains pays tiers dans le domaine de la politique des visas et éventuelles voies à suivre à cet égard » [COM(2016) 221 final].

¹⁷¹ Par sa deuxième communication de suivi, du 21 décembre 2016.

¹⁷² Résolution du Parlement européen, du 2 mars 2017, sur les obligations de la Commission quant à la réciprocité en matière de visas, en application de l'article 1^{er}, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 539/2001 [2016/2986(RSP)] (JO 2018, C 263, p. 2, ci-après la « résolution de mars 2017 »).

¹⁷³ Par sa communication de suivi, du 2 mai 2017 [COM(2017) 227 final].

¹⁷⁴ Résolution du Parlement européen, du 22 octobre 2020, sur les obligations de la Commission quant à la réciprocité en matière de visas, en application de l'article 7 du règlement (UE) 2018/1806 [2020/2605(RSP)] (JO 2021, C 404, p. 157, ci-après la « résolution d'octobre 2020 »).

d'Amérique continuant d'imposer une obligation de visa aux ressortissants de quatre États membres. À nouveau, la Commission n'a pas répondu favorablement à cette invitation ¹⁷⁵.

Estimant que l'article 7, premier alinéa, sous f), du règlement 2018/1806 impose à la Commission d'adopter un acte délégué dès lors que sont remplies les conditions d'adoption d'un tel acte prévues par cette disposition, le Parlement a introduit un recours en carence contre la Commission, en vertu de l'article 265 TFUE.

Dans son arrêt, la Cour se prononce sur la recevabilité du recours en carence, à savoir, d'une part, sur le délai de recours prévu par cette dernière disposition et, d'autre part, sur la notion de prise de position au sens de ladite disposition dans un contexte interinstitutionnel. Sur le fond, la Cour rejette le recours au motif que, en respectant les critères dudit règlement, la Commission n'a pas outrepassé sa marge d'appréciation lorsqu'elle a estimé ne pas être tenue d'adopter l'acte délégué sollicité.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour se prononce sur la recevabilité du recours ¹⁷⁶.

La première fin de non-recevoir est tirée de la tardiveté de ce dernier, le Parlement ayant formé son recours en carence après avoir adressé à la Commission, par une résolution d'octobre 2020, une seconde invitation à agir, alors qu'il n'avait pas formé un tel recours à la suite de la résolution de mars 2017. À ce sujet, la Cour constate que la question de savoir si le Parlement a ainsi méconnu le délai de recours prévu par l'article 265, deuxième alinéa, TFUE dépend du point de savoir si cette seconde invitation à agir est, au regard d'éléments objectifs ayant trait à son contenu ou à son contexte, distincte de la première. À cet égard, dans la communication qui a suivi la résolution de mars 2017, la Commission avait notamment estimé que l'adoption d'un acte délégué suspendant temporairement l'exemption de visa serait « pour le moment » contre-productive et ne contribuerait pas à atteindre l'objectif de l'exemption de visa pour tous les citoyens de l'Union. Par sa résolution d'octobre 2020, le Parlement avait invité la Commission à reconsidérer la voie choisie trois ans plus tôt, compte tenu des évolutions intervenues dans l'intervalle. La Cour note, à ce propos, que divers motifs, d'ordre tant juridique que politique, ont pu conduire le Parlement à renoncer, dans un premier temps, à la voie contentieuse suite à l'adoption de cette communication par la Commission. Il apparaît, par ailleurs, que c'est après avoir évalué l'évolution de la situation depuis l'adoption de la première invitation à agir que le Parlement a adopté la résolution d'octobre 2020. Les invitations à agir contenues dans les deux résolutions étant distinctes au regard tant de leur contenu que du contexte dans lequel elles ont été adoptées, la Cour conclut que la résolution d'octobre 2020 n'a pas pu avoir pour objet de contourner le délai de recours prévu à l'article 265, deuxième alinéa, TFUE, qui avait commencé à courir par l'invitation à agir contenue dans la résolution de mars 2017.

En ce qui concerne la seconde fin de non-recevoir, tirée de l'existence d'une prise de position de la Commission par sa communication de décembre 2020, la Cour rappelle que, en vertu de l'article 265, premier alinéa, TFUE, elle peut être saisie en vue de faire constater que, en violation des traités, l'institution concernée s'abstient de statuer. À cet égard, la Cour rappelle que la circonstance qu'une

¹⁷⁵ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil définissant la position de la Commission à la suite de la résolution du Parlement européen du 22 octobre 2020 sur les obligations de la Commission quant à la réciprocité en matière de visas et dressant l'état des lieux [COM(2020) 851 final] (ci-après la « communication de décembre 2020 »).

¹⁷⁶ Aux termes de l'article 265, deuxième alinéa, TFUE, le recours en carence n'est recevable que si l'institution, l'organe ou l'organisme en cause a été préalablement invité à agir. Si, à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de cette invitation, cette institution, cet organe ou cet organisme n'a pas pris position, ce recours peut être formé dans un nouveau délai de deux mois.

réponse d'une institution à une invitation à agir ne donne pas satisfaction à la personne qui la lui a adressée ne signifie pas que cette réponse ne constitue pas une prise de position, dont l'adoption met fin à la carence. Toutefois, cette solution ne saurait s'appliquer dans un contexte interinstitutionnel, dans des cas où l'irrecevabilité du recours en carence permettrait à l'institution concernée de perpétuer un état d'inaction. Or, il en irait ainsi si la communication en cause de la Commission devait être qualifiée de « prise de position », au sens de l'article 265, deuxième alinéa, TFUE. Un refus d'agir faisant suite à une invitation à agir peut ainsi être déféré à la Cour sur la base de l'article 265, deuxième alinéa, TFUE dès lors que ce refus, si explicite soit-il, ne met pas fin à la carence. Dans ces conditions, dans un contexte interinstitutionnel, la réponse d'une institution consistant, comme en l'espèce, en un exposé des raisons pour lesquelles il convient, selon cette institution, de ne pas adopter la mesure sollicitée doit nécessairement être considérée comme étant un refus d'agir de la part de cette institution et doit donc pouvoir être déférée à la Cour dans le cadre d'un recours introduit au titre de l'article 265 TFUE.

En second lieu, s'agissant du moyen unique soulevé, au fond, par le Parlement, selon lequel la Commission aurait violé les traités en n'ayant pas adopté, en vertu de l'article 7, premier alinéa, sous f), du règlement 2018/1806, d'acte délégué suspendant temporairement l'exemption de l'obligation de visa à l'égard des ressortissants des États-Unis d'Amérique, la Cour observe que, certes, il semble ressortir des termes de cette disposition que la Commission est tenue d'adopter un tel acte lorsque les conditions requises pour son adoption sont remplies. Toutefois, cette interprétation doit être exclue au regard de l'économie générale de l'article 7, premier alinéa, du règlement 2018/1806, caractérisée notamment par la structure en plusieurs étapes du mécanisme de réciprocité qu'il institue. Il ressort ainsi, notamment, de la lecture combinée des dispositions figurant à cet article, lu à la lumière du considérant 17 du même règlement, que la Commission dispose d'une marge d'appréciation pour adopter ou non un acte délégué fondé sur cet article. La Commission n'a dès lors pas l'obligation d'adopter l'acte délégué en question après l'expiration de la période de 24 mois à compter de la date de publication de la notification visée à l'article 7, premier alinéa, sous a), de ce règlement.

En revanche, la Commission doit tenir compte des trois critères énoncés à l'article 7, premier alinéa, sous d), du règlement 2018/1806 aux fins de déterminer s'il y a lieu, au regard de l'objectif de réciprocité totale, de suspendre l'exemption de l'obligation de visa à l'égard des ressortissants du pays tiers concerné ou s'il y a lieu, au contraire, de s'abstenir de prendre une telle mesure, au regard d'intérêts tenant, en particulier, aux relations extérieures des États membres, des pays associés à l'espace Schengen et de l'Union¹⁷⁷. Après avoir examiné ces trois critères, la Cour parvient à la conclusion que la Commission n'a pas outrepassé la marge d'appréciation dont elle disposait en l'occurrence en ayant estimé, à la suite de l'invitation à agir qui lui avait été adressée par le Parlement en octobre 2020, qu'elle n'était pas tenue d'adopter l'acte délégué en question. Elle rejette en conséquence le recours comme étant non fondé.

¹⁷⁷ Selon l'article 7, premier alinéa, sous d) règlement 2018/1806 :

« L'application, par un pays tiers figurant sur la liste de l'annexe II, de l'obligation de visa à l'égard des ressortissants d'au moins un État membre donne lieu à l'application des dispositions suivantes :

[...]

- d) lorsqu'elle envisage de nouvelles mesures conformément au point e), f) ou h), la Commission tient compte des effets des mesures prises par l'État membre concerné en vue d'assurer l'exemption de l'obligation de visa avec le pays tiers en cause, des démarches entamées conformément au point b), et des conséquences de la suspension de l'exemption de l'obligation de visa pour les relations externes de l'Union et de ses États membres avec le pays tiers en cause ;

[...] ».

V. Coopération judiciaire en matière pénale

1. Mandat d'arrêt européen

a. Compétence de l'autorité judiciaire d'émission

Arrêt du 31 janvier 2023 (grande chambre), Puig Gordi e.a. (C-158/21, [EU:C:2023:57](#))

« Renvoi préjudiciel – Espace de liberté, de sécurité et de justice – Coopération judiciaire en matière pénale – Mandat d'arrêt européen – Décision-cadre 2002/584/JAI – Procédures de remise entre États membres – Conditions d'exécution – Compétence de l'autorité judiciaire d'émission – Article 47, deuxième alinéa, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Droit d'accès à un tribunal établi préalablement par la loi – Possibilité d'émettre un nouveau mandat d'arrêt européen visant une même personne »

À la suite de l'adoption des lois portant sur l'indépendance de la communauté autonome de Catalogne (Espagne) et sur la tenue d'un référendum à cette fin, une procédure pénale a été engagée contre différentes personnes devant le Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne), la juridiction de renvoi. À l'automne 2019, plusieurs mandats d'arrêt européens (MAE) ont ainsi été émis par cette juridiction. Les procédures d'exécution des MAE émis contre MM. Puigdemont Casamajó et Comín Oliveres ont été suspendues après l'élection de ces derniers au Parlement européen. S'agissant du MAE émis contre M. Puig Gordi, le *Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel* (tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles, Belgique) a, par une ordonnance adoptée en août 2020, refusé son exécution au motif que, selon lui, la juridiction de renvoi n'était pas compétente pour émettre ce MAE. Par un arrêt prononcé en janvier 2021, la cour d'appel de Bruxelles (Belgique) a rejeté l'appel interjeté contre cette ordonnance.

Dans ce contexte, la juridiction de renvoi pose à la Cour une série de questions visant, pour l'essentiel, à déterminer si une autorité judiciaire d'exécution peut refuser d'exécuter un MAE en alléguant le défaut de compétence de l'autorité judiciaire d'émission pour délivrer ce mandat ou pour juger la personne poursuivie, et si la décision-cadre relative au MAE ¹⁷⁸ s'oppose à l'émission d'un nouveau MAE après que l'exécution d'un premier MAE a été refusée.

Par son arrêt, la Cour, réunie en grande chambre, précise notamment les conditions permettant à l'autorité judiciaire d'exécution de refuser de donner suite à un MAE en raison du risque de violation, en cas de remise de la personne recherchée, du droit fondamental de cette personne à un procès équitable ¹⁷⁹, en lien avec un tel défaut de compétence.

Appréciation de la Cour

Dans un premier temps, la Cour énonce qu'une autorité judiciaire d'exécution ne peut pas refuser l'exécution d'un MAE en se fondant sur un motif de non-exécution qui procède non pas de la décision-

¹⁷⁸ Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (JO 2002, L 190, p. 1), telle que modifiée par la décision-cadre 2009/299/JAI du Conseil, du 26 février 2009 (JO 2009, L 81, p. 24) (ci-après la « décision-cadre 2002/584 »).

¹⁷⁹ Ce droit est consacré à l'article 47, deuxième alinéa, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

cadre 2002/584, mais du seul droit de l'État membre d'exécution. À cet égard, la Cour relève que les motifs retenus dans sa jurisprudence comme obligeant ou autorisant à ne pas donner suite à un MAE procèdent tous de la décision-cadre 2002/584. Par ailleurs, admettre qu'un État membre puisse ajouter auxdits motifs d'autres motifs, tirés du droit national, permettant de ne pas exécuter un MAE ferait obstacle au bon fonctionnement du système simplifié de remise des personnes institué par cette décision-cadre. La Cour ajoute cependant qu'un État membre est en droit, à titre exceptionnel, d'invoquer un motif de non-exécution pris de l'obligation de garantir le respect des droits fondamentaux reconnus à la personne concernée par le droit de l'Union¹⁸⁰, dans le respect des conditions strictes énoncées dans la jurisprudence de la Cour à cet égard.

Dans un deuxième temps, la Cour dit pour droit que l'autorité judiciaire d'exécution ne peut pas vérifier si un MAE a été émis par une autorité judiciaire qui était compétente à cette fin et refuser l'exécution de ce MAE lorsqu'elle estime que tel n'est pas le cas¹⁸¹. À cet égard, l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584 prévoit que l'autorité judiciaire d'émission est l'autorité judiciaire de l'État membre d'émission compétente pour délivrer un MAE en vertu du droit de cet État. Si l'autorité judiciaire d'exécution doit s'assurer, avant d'exécuter un MAE, que celui-ci a bien été émis par une autorité judiciaire, elle ne saurait en revanche vérifier que l'autorité en question est compétente pour émettre un tel mandat au regard des règles du droit de l'État membre d'émission. Dans le cadre de l'autonomie procédurale qui lui est reconnue, il appartient en effet à chaque État membre de désigner les autorités judiciaires compétentes pour émettre un MAE, ces autorités judiciaires ayant ensuite à apprécier elles-mêmes leur compétence à cette fin au regard du droit de l'État membre d'émission.

Dans un troisième temps, la Cour indique que l'autorité judiciaire d'exécution appelée à décider de la remise d'une personne faisant l'objet d'un MAE ne peut pas refuser d'exécuter ce dernier au motif que cette personne risque, à la suite de sa remise à l'État membre d'émission, d'être jugée par une juridiction dépourvue de compétence à cette fin sauf si,

- d'une part, cette autorité judiciaire dispose d'éléments objectifs, fiables, précis et dûment actualisés témoignant de l'existence de défaillances systémiques ou généralisées du fonctionnement du système juridictionnel de l'État membre d'émission ou de défaillances affectant la protection juridictionnelle d'un groupe objectivement identifiable de personnes auquel appartiendrait la personne concernée, au regard de l'exigence d'un tribunal établi par la loi, qui impliquent que les justiciables concernés sont, de manière générale, privés, dans cet État membre, d'une voie de droit effective permettant de contrôler la compétence de la juridiction pénale appelée à les juger, et
- d'autre part, ladite autorité judiciaire constate qu'il existe, dans les circonstances particulières de l'affaire en cause, des motifs sérieux et avérés de croire que, compte tenu des éléments fournis par la personne faisant l'objet de ce MAE, la juridiction appelée à connaître de la procédure dont cette personne fera l'objet est, de manière manifeste, dépourvue de compétence à cette fin.

En particulier, la Cour rappelle que la compétence d'une juridiction pour connaître d'une affaire participe de l'exigence d'un « tribunal établi par la loi », découlant de l'article 47 de la Charte. Par conséquent, dès lors qu'une personne faisant l'objet d'un MAE allègue qu'elle sera exposée, à la suite de sa remise, à une violation de son droit à un recours effectif devant un tribunal impartial, en raison

¹⁸⁰ Article 1^{er}, paragraphe 3, de la décision-cadre 2002/584.

¹⁸¹ La Cour se prononce sur le fondement de l'article 1^{er}, paragraphes 1 et 2, et de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584.

d'un défaut de compétence de la juridiction appelée à la juger, il appartient à l'autorité judiciaire d'exécution d'apprécier le bien-fondé de cette allégation dans le cadre de cet examen en deux étapes. Lorsque l'autorité judiciaire d'exécution considère que les éléments dont elle dispose ne tendent pas à démontrer l'existence des défaillances précitées, cette autorité ne saurait refuser d'exécuter ce MAE pour ce motif. En effet, lorsque, dans l'État membre d'émission, des voies de droit permettent de contrôler la compétence de la juridiction appelée à juger une telle personne (sous la forme d'un examen de sa propre compétence par cette juridiction ou d'un recours ouvert devant une autre juridiction), le risque, pour cette même personne, d'être jugée par une juridiction de cet État membre dépourvue de compétence à cette fin peut, en principe, être écarté par l'exercice, par ladite personne, de ces voies de droit. En l'absence d'éléments tendant à démontrer l'existence des défaillances précitées, l'autorité judiciaire d'exécution ne saurait présumer que de telles voies de droit font défaut, cette autorité étant à l'inverse tenue, conformément au principe de confiance mutuelle, de fonder son analyse sur l'existence et l'effectivité desdites voies de droit.

Dans un quatrième et dernier temps, la Cour considère que plusieurs MAE successifs peuvent être émis contre une personne recherchée en vue d'obtenir sa remise par un État membre après que l'exécution d'un premier MAE visant cette personne a été refusée par cet État membre, pour autant que l'exécution d'un nouveau MAE n'aboutirait pas à une violation des droits et des principes juridiques fondamentaux consacrés par l'article 6 TUE¹⁸², et que l'émission de ce dernier MAE revêt un caractère proportionné. L'émission d'un nouveau MAE peut en effet s'avérer nécessaire, notamment après que les éléments ayant fait obstacle à l'exécution du précédent MAE ont été écartés. Dans le cadre de l'examen du caractère proportionné de l'émission d'un nouveau MAE, l'autorité judiciaire d'émission doit néanmoins tenir compte de la nature et de la gravité de l'infraction pour laquelle la personne recherchée est poursuivie, des conséquences sur cette personne du ou des MAE précédemment émis contre elle ou encore des perspectives d'exécution d'un éventuel nouveau MAE.

b. Exécution des mandats d'arrêt européens et conditions de la remise

Arrêt du 18 avril 2023 (grande chambre), E. D. L. (Motif de refus fondé sur la maladie) (C-699/21, [EU:C:2023:295](#))

« Renvoi préjudiciel – Coopération judiciaire en matière pénale – Mandat d'arrêt européen – Décision-cadre 2002/584/JAI – Article 1^{er}, paragraphe 3 – Article 23, paragraphe 4 – Procédures de remise entre États membres – Motifs de non-exécution – Article 4, paragraphe 3, TUE – Obligation de coopération loyale – Sursis à l'exécution du mandat d'arrêt européen – Article 4 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Interdiction des traitements inhumains ou dégradants – Maladie grave, chronique et potentiellement irréversible – Risque d'une atteinte grave à la santé affectant la personne concernée par le mandat d'arrêt européen »

En 2019, une juridiction croate a émis un mandat d'arrêt européen contre E. D. L., qui réside en Italie, aux fins de l'exercice de poursuites pénales. Dans le cadre de l'exécution de ce mandat d'arrêt, la Corte d'appello di Milano (cour d'appel de Milan, Italie) a soumis E. D. L. à une expertise psychiatrique, qui a révélé que celui-ci souffrait d'un trouble psychotique nécessitant la poursuite d'un traitement le rendant inapte à la vie carcérale. La cour d'appel de Milan a dès lors considéré que l'exécution du mandat d'arrêt interromprait le traitement de E. D. L. et conduirait à une détérioration de sa santé,

¹⁸² Cette obligation est prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 3, de la décision-cadre 2002/584.

voire à un risque avéré de suicide. Toutefois, les dispositions de la loi italienne ¹⁸³ transposant la décision-cadre 2002/584 ¹⁸⁴ en matière de mandat d'arrêt européen ne prévoient pas que la remise d'une personne recherchée puisse être refusée pour de telles raisons de santé.

Nourrissant des doutes quant à la constitutionnalité de ces dispositions nationales, la cour d'appel de Milan a saisi la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle, Italie). Selon cette dernière juridiction, les motifs de non-exécution d'un mandat d'arrêt européen prévus par la décision-cadre 2002/584 n'incluent pas non plus l'hypothèse d'un danger grave pour la santé de l'intéressé en raison de pathologies à caractère chronique de durée potentiellement indéterminée, telles que celles dont souffre E. D. L. Elle a donc décidé d'interroger la Cour sur l'interprétation à donner de cette décision-cadre dans une telle hypothèse.

Dans son arrêt, la Cour, réunie en grande chambre, se prononce sur les conditions dans lesquelles l'autorité judiciaire d'exécution a la faculté ou l'obligation, en vertu de la décision-cadre 2002/584, de surseoir à la remise d'une personne recherchée et de refuser l'exécution d'un mandat d'arrêt européen en cas de risque d'atteinte grave à la santé de cette personne, ainsi que sur l'existence, dans un tel cas, d'une obligation de dialogue avec l'autorité judiciaire d'émission.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour constate que la décision-cadre 2002/584 ne prévoit pas que les autorités judiciaires d'exécution puissent refuser d'exécuter un mandat d'arrêt européen au seul motif que la personne faisant l'objet d'un tel mandat d'arrêt souffre de pathologies graves, à caractère chronique et potentiellement irréversibles. Eu égard au principe de confiance mutuelle qui sous-tend l'espace de liberté, de sécurité et de justice ¹⁸⁵, il existe, en effet, une présomption que les soins et traitements offerts dans les États membres pour la prise en charge, notamment, de telles pathologies, sont adéquats, y compris en milieu carcéral.

Néanmoins, eu égard à l'article 23, paragraphe 4 ¹⁸⁶, de la décision-cadre 2002/584, l'autorité judiciaire d'exécution peut suspendre temporairement la remise de la personne recherchée, pour autant qu'il existe des raisons sérieuses de penser, sur la base d'éléments objectifs, tels que des attestations médicales ou des rapports d'expertise, que l'exécution du mandat d'arrêt européen risque de mettre manifestement en danger la santé de cette personne, par exemple en raison d'une maladie ou d'une affection temporaire avant la date prévue pour sa remise.

¹⁸³ Legge n. 69 - Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (loi n° 69 portant dispositions visant à mettre le droit interne en conformité avec la 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), du 22 avril 2005 (GURI n 98, du 29 avril 2005, p. 6), telle que modifiée et applicable à l'époque des faits de l'affaire au principal.

¹⁸⁴ 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).

¹⁸⁵ Ce domaine du droit de l'Union est régi par les articles 67 et suivants du TFUE et comprend, entre autres, la coopération judiciaire en matière pénale.

¹⁸⁶ Aux termes de cette disposition, « [i] peut exceptionnellement être sursis temporairement à la remise, pour des raisons humanitaires sérieuses, par exemple lorsqu'il y a des raisons valables de penser qu'elle mettrait manifestement en danger la vie ou la santé de la personne recherchée ».

En deuxième lieu, la Cour considère qu'il ne saurait être exclu que la remise d'une personne gravement malade puisse entraîner, pour cette personne, un risque réel de traitements inhumains ou dégradants, au sens de l'article 4 de la Charte, et ce en raison ou, dans certaines circonstances, indépendamment du niveau de qualité des soins disponibles dans l'État membre d'émission, dans le cas où ces traitements atteindraient le seuil minimal de gravité excédant le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention.

Ainsi, lorsque l'autorité judiciaire d'exécution a, à la lumière des éléments objectifs dont elle dispose, des motifs sérieux et avérés de croire que la remise de la personne recherchée, gravement malade, exposerait cette dernière à un risque réel de réduction significative de son espérance de vie ou de détérioration rapide, significative et irrémédiable de son état de santé, cette autorité doit surseoir temporairement à la remise. Elle doit, en outre, demander à l'autorité judiciaire d'émission la fourniture de toute information nécessaire afin de s'assurer que les modalités dans lesquelles s'exerceront les poursuites pénales à l'origine du mandat d'arrêt européen ou les conditions de l'éventuelle détention de cette personne permettent d'écarter le risque en cause. Si de telles garanties sont fournies par l'autorité judiciaire d'émission, le mandat d'arrêt européen doit être exécuté et une nouvelle date de remise doit être convenue.

En troisième lieu, la Cour relève qu'il serait toutefois contraire à l'économie générale de l'article 23, paragraphe 4, de la décision-cadre 2002/584, qui évoque le caractère « temporaire » du sursis à la remise, qu'une autorité judiciaire d'exécution puisse différer, afin d'éviter la réalisation d'un risque d'atteinte grave à la santé, la remise d'une personne recherchée pour une période considérable, voire indéfiniment.

Par conséquent, dans des circonstances exceptionnelles, au regard des informations fournies par l'autorité judiciaire d'émission, ainsi que de toute autre information dont l'autorité judiciaire d'exécution disposerait, cette dernière autorité peut être amenée à conclure que, d'une part, il existe des motifs sérieux et avérés de croire que, en cas de remise à l'État membre d'émission, la personne recherchée courra un risque d'atteinte grave à sa santé et que, d'autre part, ce risque ne peut pas être écarté dans un délai raisonnable. Dans un tel cas, l'autorité judiciaire d'exécution doit, en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 3¹⁸⁷, de la décision-cadre 2002/584, lu à la lumière de l'article 4 de la Charte, refuser d'exécuter le mandat d'arrêt européen.

Arrêt du 6 juin 2023 (grande chambre), O. G. (Mandat d'arrêt européen à l'encontre d'un ressortissant d'un État tiers) (C-700/21, [EU:C:2023:444](#))

« Renvoi préjudiciel – Coopération judiciaire en matière pénale – Mandat d'arrêt européen – Décision-cadre 2002/584/JAI – Motifs de non-exécution facultative du mandat d'arrêt européen – Article 4, point 6 – Objectif de réinsertion sociale – Ressortissants de pays tiers demeurant ou résidant sur le territoire de l'État membre d'exécution – Égalité de traitement – Article 20 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne »

O. G., ressortissant moldave, a été condamné en Roumanie à cinq ans d'emprisonnement pour des délits de fraude fiscale et de détournement de sommes dues au titre de l'impôt sur le revenu et de la TVA, commis entre les mois de septembre 2003 et d'avril 2004. Le 13 février 2012, la Judecătoria

¹⁸⁷ Selon cette disposition, la décision-cadre 2002/584 ne saurait avoir pour effet de modifier l'obligation de respecter les droits fondamentaux et les principes juridiques fondamentaux tels qu'ils sont consacrés par l'article 6 TUE.

Braşov (tribunal de première instance de Braşov, Roumanie) a émis contre O. G., entretemps installé en Italie, un mandat d'arrêt européen aux fins de l'exécution d'une peine privative de liberté.

Par un premier arrêt du 7 juillet 2020, la cour d'appel compétente ¹⁸⁸ a ordonné la remise de O. G. à l'autorité judiciaire d'émission. O. G. a formé un pourvoi contre cet arrêt devant la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation, Italie), qui a annulé cet arrêt et renvoyé l'affaire à la cour d'appel.

En vertu du droit de l'Union ¹⁸⁹, les États membres ne peuvent refuser d'exécuter un mandat d'arrêt européen que pour des motifs procédant de la décision-cadre 2002/584 ¹⁹⁰, parmi lesquels des motifs de non-exécution facultative, à savoir des motifs que les États membres ont la faculté - mais non pas l'obligation - de prévoir en transposant ladite décision-cadre. L'un de ces motifs concerne la possibilité pour l'autorité judiciaire d'exécution de refuser d'exécuter un tel mandat si celui-ci a été émis aux fins de l'exécution d'une peine privative de liberté, lorsque la personne recherchée demeure dans l'État membre d'exécution, en est ressortissante ou y réside, et que cet État s'engage à exécuter cette peine ou cette mesure de sûreté conformément à son droit interne ¹⁹¹.

La cour d'appel a constaté que la réglementation transposant en droit italien ce motif de non-exécution facultative limite la faculté de refuser la remise aux seuls ressortissants italiens et aux ressortissants d'autres États membres de l'Union, à l'exclusion des ressortissants de pays tiers, même lorsque ces derniers prouvent qu'ils ont établi de solides liens économiques, professionnels ou affectifs en Italie.

Estimant que le caractère durable de l'installation familiale et professionnelle de O. G. en Italie était suffisamment établi, elle a saisi la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle, Italie), qui est la juridiction de renvoi, de questions sur la constitutionnalité de cette réglementation. La juridiction de renvoi se demande si, en imposant la remise de ressortissants de pays tiers résidant de manière permanente en Italie aux fins de l'exécution d'une peine privative de liberté à l'étranger, cette réglementation ne restreint pas indûment le champ d'application du motif de non-exécution facultative prévu par l'article 4, point 6, de la décision-cadre, qui a pour objectif d'assurer la réintégration sociale du condamné à la fin de sa peine, ce qui suppose le maintien de ses liens familiaux et sociaux.

La juridiction de renvoi estime qu'il convient, avant de vérifier la conformité à la Constitution italienne de la réglementation nationale en cause au principal, d'examiner la conformité de celle-ci au droit de l'Union.

Interrogée par la juridiction de renvoi sur l'interprétation de l'article 4, point 6, de la décision-cadre, la Cour, réunie en grande chambre, juge que cette disposition s'oppose à une réglementation d'un État membre qui, tout en la transposant, exclut de manière absolue et automatique du bénéfice du motif de non-exécution facultative du mandat d'arrêt européen qu'elle prévoit tout ressortissant de pays tiers qui réside sur le territoire de cet État membre, sans que l'autorité judiciaire d'exécution puisse apprécier les liens de rattachement de ce ressortissant avec ledit État membre. Elle apporte également des précisions sur l'appréciation à laquelle doit procéder cette autorité pour déterminer s'il

¹⁸⁸ La Corte d'appello di Bologna (cour d'appel de Bologne, Italie, ci-après la « cour d'appel »).

¹⁸⁹ Article 1^{er}, paragraphe 2, et articles 4 et 4 bis de la 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).

¹⁹⁰ Ci-après la « décision-cadre ».

¹⁹¹ Motif de non-exécution facultative prévu à l'article 4, point 6, de la décision-cadre.

y a lieu de refuser d'exécuter un mandat d'arrêt européen émis contre un ressortissant d'un pays tiers résidant dans l'État membre d'exécution, ainsi que sur les éléments susceptibles d'indiquer s'il existe, entre celui-ci et l'État membre d'exécution, des liens de rattachement démontrant une intégration suffisante dans cet État, de sorte que l'exécution, dans ledit État membre, de la peine privative de liberté prononcée contre lui dans l'État membre d'émission contribuera à accroître ses chances de réinsertion sociale après que cette peine a été exécutée.

Appréciation de la Cour

Dans un premier temps, la Cour rappelle que, conformément au principe de reconnaissance mutuelle, l'exécution du mandat d'arrêt européen constitue le principe. Le refus d'exécution, qui n'est possible que pour des motifs de non-exécution obligatoire ou facultative procédant de la décision-cadre, est conçu comme une exception, à interpréter strictement.

S'agissant des motifs de non-exécution facultative du mandat d'arrêt européen énumérés à l'article 4 de la décision-cadre, il ressort de la jurisprudence de la Cour que, dans le cadre de la transposition de cette décision-cadre dans leur droit interne, les États membres disposent d'une marge d'appréciation. Ainsi, ceux-ci sont libres de transposer ou non ces motifs dans leur droit interne. Ils peuvent également faire le choix de limiter les situations dans lesquelles l'autorité judiciaire d'exécution peut refuser d'exécuter un mandat d'arrêt européen, facilitant ainsi la remise des personnes recherchées, conformément au principe de reconnaissance mutuelle.

Il existe cependant des limites à la marge d'appréciation dont dispose un État membre lorsqu'il choisit de transposer un motif de non-exécution facultative, tel que celui prévu à l'article 4, point 6, de la décision-cadre.

En premier lieu, l'État membre qui choisit de transposer ce motif doit respecter les droits et les principes fondamentaux du droit de l'Union, parmi lesquels le principe d'égalité en droit, garanti par l'article 20 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne¹⁹², qui exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié.

L'exigence tenant au caractère comparable des situations, afin de déterminer l'existence d'une violation du principe d'égalité en droit, doit être appréciée au regard, notamment, de l'objet et du but poursuivi par l'acte qui institue la distinction en cause, en tenant compte des principes et des objectifs du domaine dont relève cet acte.

La Cour note, à cet égard, que la différence de traitement résultant de la réglementation nationale en cause au principal entre les ressortissants italiens et ceux d'autres États membres, d'une part, et les ressortissants de pays tiers, d'autre part, a été instituée en vue de transposer l'article 4, point 6, de la décision-cadre, qui n'opère aucune distinction selon que la personne faisant l'objet du mandat d'arrêt européen, lorsqu'elle n'est pas ressortissante de l'État membre d'exécution, est ou non ressortissante d'un autre État membre.

Il ressort des termes de cette disposition et de l'objectif qu'elle poursuit qu'il ne saurait être présumé qu'un ressortissant d'un pays tiers, faisant l'objet d'un tel mandat d'arrêt européen et demeurant ou résidant dans l'État membre d'exécution, se trouve nécessairement dans une situation différente de celle d'un ressortissant de cet État membre ou d'un autre État membre qui demeure ou réside dans l'État membre d'exécution, faisant l'objet d'un tel mandat. Au contraire, ces personnes sont

¹⁹² Ci-après la « Charte ».

susceptibles de se trouver dans des situations comparables, aux fins de l'application du motif de non-exécution facultative prévu à cette disposition, lorsqu'elles présentent un degré d'intégration certain dans l'État membre d'exécution.

Partant, une réglementation nationale visant à transposer l'article 4, point 6, de la décision-cadre n'est pas conforme à l'article 20 de la Charte si elle traite différemment, d'une part, ses propres ressortissants et les autres citoyens de l'Union et, d'autre part, les ressortissants de pays tiers, en refusant à ces derniers, de manière absolue et automatique, le bénéfice du motif de non-exécution facultative prévu par la décision-cadre, quand bien même ces ressortissants de pays tiers demeurent ou résident sur le territoire de cet État membre et sans qu'il soit tenu compte de leur degré d'intégration au sein de la société dudit État membre. En effet, une telle différence de traitement ne pourrait être considérée comme étant objectivement justifiée.

En revanche, rien ne s'oppose à ce que l'État membre transposant ladite disposition dans son droit interne subordonne, pour les ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen, le bénéfice du motif de non-exécution facultative que cette disposition prévoit à l'exigence que ce ressortissant y demeure ou y réside depuis une période de temps ininterrompue minimale, pour autant qu'une telle condition n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour garantir que la personne recherchée présente un degré d'intégration certain dans l'État membre d'exécution.

En second lieu, une transposition de l'article 4, point 6, de la décision-cadre ne saurait avoir pour effet de priver l'autorité judiciaire d'exécution de la marge d'appréciation nécessaire pour qu'elle puisse décider s'il y a lieu ou non, au regard de l'objectif visé de réinsertion sociale, de refuser d'exécuter le mandat d'arrêt européen.

Or, une réglementation telle que celle en cause compromet l'objectif de réinsertion sociale en privant l'autorité judiciaire d'exécution du pouvoir d'apprécier si les liens de rattachement du ressortissant d'un pays tiers visé par un mandat d'arrêt européen avec l'État membre d'exécution sont suffisants pour déterminer si l'exécution de la peine dans cet État contribuera à accroître ses chances de réinsertion à l'expiration de cette peine.

Dans un second temps, la Cour précise que, pour apprécier s'il y a lieu de refuser d'exécuter un mandat d'arrêt européen émis contre un ressortissant d'un pays tiers qui demeure ou réside sur le territoire de l'État membre d'exécution, l'autorité judiciaire d'exécution doit effectuer une appréciation globale de tous les éléments concrets caractérisant la situation de la personne recherchée, susceptibles d'indiquer s'il existe entre cette personne et l'État membre d'exécution des liens de rattachement permettant de constater une intégration suffisante dans cet État. Parmi ces éléments figurent les liens familiaux, linguistiques, culturels, sociaux ou économiques qu'entretient le ressortissant d'un pays tiers avec l'État membre d'exécution, ainsi que la nature, la durée et les conditions de son séjour dans cet État membre.

En particulier, lorsque la personne recherchée a établi le centre de sa vie familiale et de ses intérêts dans l'État membre d'exécution, il doit être tenu compte du fait que la réintégration sociale de cette personne après qu'elle y a purgé sa peine est favorisée du fait qu'elle peut entretenir avec sa famille et ses proches des contacts réguliers et fréquents.

Arrêt du 21 décembre 2023 (grande chambre), GN (Motif de refus fondé sur l'intérêt supérieur de l'enfant) (C-261/22, [EU:C:2023:1017](#))

« Renvoi préjudiciel – Coopération judiciaire en matière pénale – Mandat d'arrêt européen – Décision-cadre 2002/584/JAI – Article 1^{er}, paragraphe 3 – Article 15, paragraphe 2 – Procédure de remise entre États membres – Motifs de non-exécution – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Article 7 – Respect de la vie privée et familiale – Article 24, paragraphes 2 et 3 – Prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant – Droit de tout enfant d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents – Mère ayant des enfants en bas âge vivant avec elle »

En juin 2020, les autorités belges ont émis un mandat d'arrêt européen (MAE) à l'encontre de GN aux fins de l'exécution d'une peine d'emprisonnement prononcée pour des infractions de trafic d'êtres humains et de facilitation de l'immigration clandestine, commises en 2016 et en 2017.

Le 2 septembre 2021, GN a été arrêtée à Bologne (Italie). Au moment de son arrestation, elle était enceinte et accompagnée de son fils de moins de trois ans qui vivait avec elle. Au regard de sa situation, la Corte d'appello di Bologna (cour d'appel de Bologne, Italie) a demandé, en vain, aux autorités belges de lui fournir des informations portant, entre autres, sur les modalités d'exécution, en Belgique, des peines prononcées contre les mères vivant avec leurs enfants mineurs, ainsi que sur les mesures envisagées à l'égard de ces enfants.

Par un arrêt du 15 octobre 2021, cette juridiction a refusé la remise de GN au motif que, en l'absence de réponse satisfaisante à cette demande d'informations, il n'y avait aucune certitude que le droit belge connaisse un régime de détention protégeant les droits des mères et de leurs enfants en bas âge dans une mesure comparable à celui en vigueur en Italie.

Saisie d'un pourvoi contre cette décision de refus, la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation, Italie), la juridiction de renvoi, indique que ni les dispositions de la loi italienne en vigueur¹⁹³ ni la décision-cadre 2002/584¹⁹⁴ ne prévoient, comme motif de refus d'exécution d'un MAE, l'hypothèse où la personne recherchée est la mère d'enfants en bas âge vivant avec elle. Elle se demande toutefois si elle peut refuser d'exécuter un MAE en raison du fait que la remise de la mère d'enfants en bas âge à l'État membre d'émission risquerait de porter atteinte à son droit au respect de la vie privée et familiale ainsi qu'à l'intérêt supérieur de ses enfants, tels que protégés, respectivement, par les articles 7 et 24 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »)¹⁹⁵.

¹⁹³ Legge n. 69 - Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (loi n° 69 portant dispositions visant à mettre le droit interne en conformité avec la 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), du 22 avril 2005 (GURI n° 98, du 29 avril 2005, p. 6), dans sa version issue du decreto legislativo n. 10 (décret législatif n° 10), du 2 février 2021 (GURI n° 30, du 5 février 2021), et applicable aux faits au principal.

¹⁹⁴ Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (JO 2002, L 190, p. 1), telle que modifiée par la décision-cadre 2009/299/JAI du Conseil, du 26 février 2009 (JO 2009, L 81, p. 24) (ci-après la « décision-cadre 2002/584 »).

¹⁹⁵ L'article 7 de la Charte concerne le droit au respect de la vie privée et familiale, tandis que l'article 24, paragraphe 2, prévoit que « dans tous les actes relatifs aux enfants [...] l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ». Le paragraphe 3 du même article dispose que « [t]out enfant a le droit d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à son intérêt ».

Dans son arrêt, la Cour, réunie en grande chambre, dit pour droit que la décision-cadre 2002/584 ¹⁹⁶, lue à la lumière de la Charte ¹⁹⁷, s'oppose à ce que l'autorité judiciaire d'exécution refuse la remise de la personne faisant l'objet d'un MAE au motif que cette personne est la mère d'enfants en bas âge vivant avec elle, à moins que, premièrement, cette autorité dispose d'éléments qui démontrent l'existence d'un risque réel de violation du droit fondamental au respect de la vie privée et familiale de cette personne et de l'intérêt supérieur de ses enfants en raison de défaillances systémiques ou généralisées en ce qui concerne les conditions de détention des mères d'enfants en bas âge et de prise en charge de ces enfants dans l'État membre d'émission et, deuxièmement, qu'il existe des motifs sérieux et avérés de croire que, eu égard à leur situation personnelle, les personnes concernées courent ce risque en raison de telles conditions.

Appréciation de la Cour

Tout d'abord, la Cour indique que la décision-cadre 2002/584 ne prévoit pas la possibilité de refuser l'exécution d'un MAE au seul motif que la personne recherchée est la mère d'enfants en bas âge vivant avec elle. En effet, eu égard au principe de confiance mutuelle entre les États membres, il existe une présomption que les conditions de détention d'une mère de tels enfants et la prise en charge de ces derniers dans l'État membre d'émission du MAE sont adaptées à une telle situation.

Néanmoins, la décision-cadre 2002/584 ¹⁹⁸ ne saurait avoir pour effet de modifier l'obligation de respecter les droits fondamentaux garantis par la Charte et, en l'occurrence, plus particulièrement, ceux consacrés à ses articles 7 et 24, paragraphes 2 et 3. Ainsi, d'une part, l'obligation de prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant s'applique également dans le contexte d'un MAE émis à l'égard de la mère d'enfants en bas âge qui, même s'il n'a pas pour destinataires ces enfants, emporte des conséquences importantes pour ces derniers. D'autre part, tout enfant a le droit d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à son intérêt, ce dernier devant être apprécié en prenant en compte l'ensemble des circonstances de l'espèce. La possibilité pour un parent et son enfant d'être ensemble représente d'ailleurs un élément fondamental de la vie familiale.

Il s'ensuit que l'autorité judiciaire d'exécution peut, à titre exceptionnel, s'abstenir de donner suite au MAE s'il existe un risque réel que l'exécution de celui-ci entraîne une violation des droits fondamentaux susmentionnés. Cependant, une absence de certitude de cette autorité quant à l'existence, dans l'État membre d'émission, de conditions comparables à celles qui existent dans l'État membre d'exécution en ce qui concerne la détention de mères d'enfants en bas âge et la prise en charge de ces derniers, ne saurait permettre de considérer ce risque comme étant établi. Ladite autorité est tenue de vérifier, dans le cadre d'un examen en deux étapes, d'une part, s'il existe des défaillances systémiques ou généralisées en ce qui concerne ces conditions dans l'État membre d'émission, ou de défaillances concernant lesdites conditions et affectant plus spécifiquement un groupe objectivement identifiable de personnes et, d'autre part, s'il existe des motifs sérieux et avérés de croire que, en raison de telles conditions et eu égard à leur situation personnelle, les personnes concernées par un MAE courent un risque réel de violation de leurs droits fondamentaux.

Si l'autorité judiciaire d'exécution estime qu'elle ne dispose pas de toutes les informations nécessaires pour prendre une décision sur la remise, elle doit demander à l'autorité judiciaire d'émission la

¹⁹⁶ Article 1^{er}, paragraphes 2 et 3, de cette décision-cadre.

¹⁹⁷ Article 7 et article 24, paragraphes 2 et 3, de la Charte.

¹⁹⁸ Article 1^{er}, paragraphe 3, de cette décision-cadre.

fourniture d'informations complémentaires et cette dernière est tenue de les lui fournir. En effet, afin de ne pas paralyser le fonctionnement du MAE, ces autorités doivent coopérer loyalement ¹⁹⁹.

Par conséquent, c'est uniquement lorsque l'autorité judiciaire d'exécution considère que, au regard des informations dont elle dispose, y compris l'éventuelle absence de garanties fournies par l'autorité judiciaire d'émission, l'exécution du MAE est susceptible de créer un risque réel de violation des droits fondamentaux en cause des personnes concernées, que cette autorité doit s'abstenir de donner suite à ce MAE.

2. Droit à l'information dans le cadre des procédures pénales

Arrêt du 22 juin 2023 (grande chambre), K.B. et F.S. (Relevé d'office dans le domaine pénal) (C-660/21, [EU:C:2023:498](#))

« Renvoi préjudiciel – Espace de liberté, de sécurité et de justice – Coopération judiciaire en matière pénale – Directive 2012/13/UE – Articles 3 et 4 – Obligation pour les autorités compétentes d'informer rapidement les suspects et les personnes poursuivies de leur droit de garder le silence – Article 8, paragraphe 2 – Droit d'invoquer la violation de cette obligation – Réglementation nationale interdisant au juge pénal du fond de relever d'office une telle violation – Articles 47 et 48 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne »

Le 22 mars 2021, K. B. et F. S. ont été interpellés et arrêtés en flagrant délit de vol de carburant par des agents de police judiciaire.

La juridiction française saisie de la procédure pénale diligentée contre K. B. et F. S. a constaté que des actes d'investigation avaient été effectués et des propos auto-incriminants recueillis avant que K. B. et F. S. ne se soient vu informer de leurs droits, en violation du droit national ²⁰⁰ transposant les articles 3 et 4 de la directive 2012/13 ²⁰¹. En raison du caractère tardif de leur placement en garde à vue et de l'information sur leurs droits, notamment celui de garder le silence, cette juridiction a estimé que le droit de ne pas s'incriminer soi-même avait été violé. Dans ces conditions, la fouille du véhicule, la garde à vue des suspects et tous les actes qui en découlent devraient, en principe, être annulés. Cependant, en droit pénal français ²⁰², les exceptions de nullité de procédure, telles que la violation de l'obligation d'informer une personne du droit de garder le silence au moment de son placement en garde à vue, doivent être soulevées par la personne concernée ou son avocat avant toute défense au fond. Or, ni les suspects ni leur avocat n'ont soulevé d'exception de nullité tirée de la violation de cette obligation avant la défense au fond.

¹⁹⁹ Le principe de coopération loyale est prévu à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, TUE.

²⁰⁰ L'article 63-1 du code de procédure pénale prévoit notamment que la personne placée en garde à vue est immédiatement informée par un officier de police judiciaire ou, sous le contrôle de celui-ci, par un agent de police judiciaire, du fait qu'elle bénéficie du droit, lors des auditions, après avoir décliné son identité, de faire des déclarations, de répondre aux questions qui lui sont posées ou de se taire.

²⁰¹ Directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales (JO 2012, L 142, p. 1).

²⁰² En l'occurrence, l'article 385 du code de procédure pénale.

Par ailleurs, la juridiction de renvoi relève que, selon la Cour de cassation (France), il est interdit aux juges du fond de relever d'office la nullité de la procédure, à l'exception de celle découlant de leur incompétence, dès lors que, comme en l'espèce, le prévenu, qui dispose du droit d'être assisté d'un avocat lorsqu'il comparaît ou est représenté devant une juridiction de jugement, peut exciper d'une telle nullité avant la défense au fond, ce prévenu disposant par ailleurs de la même faculté en appel s'il n'a pas comparu ou s'il n'a pas été représenté en première instance.

Dans ce contexte, cette juridiction a demandé à la Cour si l'interdiction qui lui est faite de relever d'office la violation d'une obligation telle que celle, prévue aux articles 3 et 4 de la directive 2012/13, d'informer rapidement les suspects et personnes poursuivies de leur droit de garder le silence, est conforme au droit de l'Union.

Dans son arrêt, la Cour, réunie en grande chambre, répond que les articles 3 et 4 ainsi que l'article 8, paragraphe 2, de la directive 2012/13, lus à la lumière des articles 47 et 48 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), ne s'opposent pas à une réglementation nationale interdisant au juge du fond statuant en matière pénale de relever d'office, aux fins de l'annulation de la procédure, la violation de l'obligation incombant aux autorités compétentes d'informer rapidement les suspects ou les personnes poursuivies de leur droit de garder le silence, lorsque ceux-ci n'ont pas été privés de la possibilité concrète et effective d'avoir accès à un avocat ²⁰³, au besoin en ayant recours à l'aide juridictionnelle ²⁰⁴, et qu'ils ont, tout comme, le cas échéant, leur avocat, eu le droit d'accéder à leur dossier et d'invoquer cette violation dans un délai raisonnable.

Appréciation de la Cour

La Cour rappelle que la directive 2012/13 ²⁰⁵ s'appuie sur les droits énoncés notamment aux articles 47 et 48 de la Charte et tend à promouvoir ces droits à l'égard des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre de procédures pénales. Le droit de garder le silence est garanti non seulement par l'article 48 de la Charte, relatif à la présomption d'innocence et aux droits de la défense, mais également par l'article 47, deuxième alinéa, de la Charte, relatif au droit à voir sa cause entendue équitablement.

L'article 3, paragraphe 1, sous e), et paragraphe 2, ainsi que l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive 2012/13, prévoient une obligation, pour les autorités compétentes des États membres, d'informer rapidement les suspects ou les personnes poursuivies de leurs droits, notamment celui de garder le silence. En tout état de cause, ces informations doivent être fournies au plus tard avant le premier interrogatoire officiel du suspect ou de la personne poursuivie par la police ou par une autre autorité compétente.

En vertu de l'article 8, paragraphe 2, de la directive 2012/13, les États membres doivent veiller à ce que les suspects ou les personnes poursuivies, ou leur avocat, aient le droit de contester,

²⁰³ Conformément à l'article 3 de la directive 2013/48/UE du Parlement européen et du Conseil, du 22 octobre 2013, relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires (JO 2013, L 294, p. 1).

²⁰⁴ Dans les conditions prévues par la directive (UE) 2016/1919 du Parlement européen et du Conseil, du 26 octobre 2016, concernant l'aide juridictionnelle pour les suspects et les personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales et pour les personnes dont la remise est demandée dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen (JO 2016, L 297, p. 1).

²⁰⁵ Cf. considérant 14 de la directive 2012/13.

conformément aux procédures nationales, le fait éventuel que les autorités compétentes ne fournissent pas ou refusent de fournir les informations conformément à cette directive. Cette disposition ayant notamment vocation à s'appliquer dans une situation où une information relative au droit de garder le silence a été fournie tardivement, les suspects ou les personnes poursuivies, ou leur avocat, doivent pouvoir contester ce défaut de communication.

La disposition précitée ne précise cependant ni les modalités et délais dans lesquels les suspects et les personnes poursuivies ainsi que, le cas échéant, leur avocat peuvent invoquer une violation de l'obligation d'informer rapidement de tels suspects et personnes de leur droit de garder le silence ni les éventuelles conséquences procédurales résultant du défaut de cette invocation, telles que la faculté, pour le juge du fond statuant en matière pénale, de relever d'office une telle violation aux fins de l'annulation de la procédure. Les États membres disposent ainsi d'une marge de manœuvre pour établir ces modalités et ces conséquences.

Toutefois, lorsqu'ils mettent en œuvre l'article 3, paragraphe 1, sous e), l'article 4, paragraphe 1, et l'article 8, paragraphe 2, de la directive 2012/13, les États membres sont tenus, conformément à l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, d'assurer le respect des exigences découlant tant du droit à un recours effectif et à voir sa cause entendue équitablement, consacré à l'article 47, premier et deuxième alinéas, de la Charte, que des droits de la défense consacrés à l'article 48, paragraphe 2, de la Charte, concrétisés par ces dispositions de la directive 2012/13.

À cet égard la Cour relève que, d'après les explications fournies par le gouvernement français, le droit pénal français²⁰⁶ permet aux suspects ou aux personnes poursuivies ainsi que, le cas échéant, à leur avocat d'invoquer à tout moment, entre leur placement en garde à vue et la présentation de la défense au fond, toute violation de l'obligation d'informer rapidement les suspects ou les personnes poursuivies de leur droit de garder le silence, étant précisé que tant ces suspects et personnes que leur avocat disposent d'un droit d'accès au dossier et, notamment, au procès-verbal constatant la notification du placement en garde à vue et des droits y étant attachés.

Or, il est loisible aux États membres, en vertu de la marge de manœuvre qui leur est laissée par la directive 2012/13, de circonscrire temporellement l'invocation d'une telle violation au stade précédant la présentation de la défense au fond. En particulier, l'interdiction faite au juge pénal du fond de relever d'office cette violation aux fins de l'annulation de la procédure respecte, en principe, les droits consacrés par la Charte, dès lors que les suspects, les personnes poursuivies ou leur avocat ont eu la possibilité concrète et effective d'invoquer la violation concernée et qu'ils ont disposé à cet effet d'un délai raisonnable ainsi que de l'accès au dossier.

Cela étant, une telle conclusion ne vaut que pour autant que ces personnes aient disposé de manière concrète et effective, au cours du délai qui leur est ouvert pour invoquer une violation de l'article 3, paragraphe 1, sous e), et de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2012/13, du droit d'accès à un avocat, tel que celui-ci est consacré à l'article 3 de la directive 2013/48 et tel qu'il est facilité par le mécanisme de l'aide juridictionnelle prévue par la directive 2016/1919.

Le fait que les suspects et les personnes poursuivies doivent se voir offrir par le droit national la possibilité concrète et effective d'avoir recours à un avocat n'exclut cependant pas que, s'ils renoncent à cette possibilité, ils doivent, en principe, supporter les éventuelles conséquences de cette renonciation dès lors que celle-ci s'est effectuée en conformité avec la directive 2013/48. À cet égard, le suspect ou la personne poursuivie doit avoir reçu, oralement ou par écrit, des informations claires

²⁰⁶ En particulier, les articles 63-1, paragraphe 3, 63-4-1 et 385 du code de procédure pénale.

et suffisantes, dans un langage simple et compréhensible, sur la teneur du droit d'accès à un avocat et les conséquences éventuelles d'une renonciation à celui-ci et la renonciation doit être formulée de plein gré et sans équivoque.

Enfin, la Cour relève que, en vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, lorsqu'un vice de procédure est constaté, il incombe aux juridictions internes de procéder à l'appréciation de la question de savoir s'il a été remédié à ce vice au cours de la procédure qui s'en est suivie, l'absence d'une telle appréciation étant en elle-même *prima facie* incompatible avec les exigences d'un procès équitable au sens de l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme²⁰⁷. Ainsi, dans l'hypothèse où un suspect n'aurait pas été informé, en temps utile, de ses droits de ne pas s'incriminer soi-même et de garder le silence, il doit être déterminé si, malgré cette lacune, la procédure pénale dans son ensemble peut être considérée comme étant équitable, en tenant compte d'une série de facteurs parmi lesquels figurent le point de savoir si les propos recueillis en l'absence d'une telle information sont une partie intégrante ou importante des pièces à charge, ainsi que la force des autres éléments du dossier²⁰⁸.

3. Reconnaissance mutuelle des décisions de condamnation en matière pénale

Arrêt du 12 janvier 2023, MV (Confusion des peines) (C-583/22 PPU, [EU:C:2023:5](#))

« Renvoi préjudiciel – Espace de liberté, de sécurité et de justice – Coopération policière et judiciaire en matière pénale – Décision-cadre 2008/675/JAI – Article 3, paragraphe 1 – Principe de l'assimilation des condamnations antérieures prononcées dans un autre État membre – Obligation de reconnaître à ces condamnations des effets équivalents à ceux attachés aux condamnations nationales antérieures – Règles nationales relatives à la confusion des peines a posteriori – Pluralité d'infractions – Détermination d'une peine globale – Plafond de quinze ans pour les peines privatives de liberté de durée déterminée – Article 3, paragraphe 5 – Exception – Infraction commise avant le prononcé ou l'exécution des condamnations dans l'autre État membre »

Le 10 octobre 2003, MV, ressortissant français, a enlevé une étudiante sur un campus universitaire en Allemagne et l'a violée. S'il n'avait auparavant jamais fait l'objet d'une condamnation pénale en Allemagne, MV avait, en revanche, été condamné à plusieurs reprises en France, notamment à une peine privative de liberté de quinze ans. Toutes ces condamnations ont été prononcées par des juridictions françaises après ladite date et portaient sur des faits commis avant octobre 2003.

Après avoir été incarcéré en France pendant 17 ans et 9 mois, MV a été remis aux autorités allemandes en juillet 2021. En février 2022, le Landgericht Freiburg im Breisgau (tribunal régional de Fribourg-en-Breisgau, Allemagne) a jugé MV pour les faits commis en octobre 2003 en Allemagne, l'a reconnu coupable de viol aggravé et l'a condamné à une peine privative de liberté de six ans. Cette juridiction a considéré que la peine « véritablement proportionnée », eu égard aux faits commis par MV en Allemagne, était une privation de liberté de sept ans. Néanmoins, au vu de l'impossibilité de

²⁰⁷ Cour EDH, 28 janvier 2020, Mehmet Zeki Çelebi c. Turquie, CE:ECHR:2020:0128JUD002758207, paragraphe 51.

²⁰⁸ Cour EDH, 13 septembre 2016, Ibrahim et autres c. Royaume-Uni, CE:ECHR:2016:0913JUD005054108, paragraphes 273 et 274.

procéder à une confusion a posteriori avec les peines prononcées en France, ladite juridiction a réduit cette peine d'un an « à titre compensatoire ».

La juridiction de renvoi, saisie d'un pourvoi en *Revision* contre ce jugement, s'interroge, en substance, sur la compatibilité de celui-ci avec les dispositions de la décision-cadre 2008/675²⁰⁹ qui prévoient, d'une part, le principe de l'assimilation des condamnations pénales prononcées dans d'autres États membres²¹⁰ et, d'autre part, l'exception à ce principe²¹¹.

Dans ce contexte, cette juridiction indique que les condamnations prononcées en France contre MV seraient en principe susceptibles d'être confondues si elles étaient assimilées à des condamnations prononcées en Allemagne. Cependant, dans le cadre de la confusion des peines a posteriori, il y a lieu de tenir compte du plafond de quinze ans prévu pour les peines privatives de liberté de durée déterminée, selon les règles du droit allemand. Or, en cas d'assimilation des condamnations prononcées en France contre MV, ce plafond aurait déjà été atteint avec la condamnation de l'intéressé à une peine privative de liberté de quinze ans prononcée dans cet État membre. Par conséquent, la peine prononcée contre lui en Allemagne ne pourrait pas, en pratique, être exécutée.

La juridiction de renvoi interroge dès lors la Cour sur l'applicabilité du principe susmentionné dans le cas d'espèce. Si ce principe n'était pas applicable, cette juridiction cherche également à savoir si, lors de la détermination de la peine infligée pour l'infraction commise sur le territoire national, le désavantage résultant de l'impossibilité d'ordonner la confusion des peines a posteriori doit nécessairement être établi et motivé de manière concrète.

Dans le cadre de la procédure préjudicielle d'urgence, la Cour précise la portée de l'exception au principe de l'assimilation des condamnations pénales prononcées dans d'autres États membres ainsi que les obligations des États membres lors de la mise en œuvre de ce principe.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour énonce que, en vertu de la décision-cadre 2008/675²¹², un État membre n'est pas tenu, à l'occasion d'une procédure pénale engagée contre une personne, d'attacher aux condamnations antérieures prononcées dans un autre État membre, contre cette personne et pour des faits différents, des effets équivalents à ceux attachés aux condamnations nationales antérieures conformément aux règles du droit national relatives à la confusion de peines lorsque, d'une part,

²⁰⁹ Décision-cadre 2008/675/JAI du Conseil, du 24 juillet 2008, relative à la prise en compte des décisions de condamnation entre les États membres de l'Union européenne à l'occasion d'une nouvelle procédure pénale (JO 2008, L 220, p. 32).

²¹⁰ Ce principe est prévu à l'article 3, paragraphe 1, de la décision-cadre 2008/675, selon lequel « [t]out État membre fait en sorte que, à l'occasion d'une procédure pénale engagée contre une personne, des condamnations antérieures prononcées dans un autre État membre contre cette même personne pour des faits différents, pour lesquelles des informations ont été obtenues en vertu des instruments applicables en matière d'entraide judiciaire ou d'échange d'informations extraites des casiers judiciaires, soient prises en compte dans la mesure où des condamnations nationales antérieures le sont et où les effets juridiques attachés à ces condamnations sont équivalents à ceux qui sont attachés aux condamnations nationales antérieures conformément au droit interne ».

²¹¹ Cette exception est prévue à l'article 3, paragraphe 5, premier alinéa, de la décision-cadre 2008/675, en vertu duquel « [s]i l'infraction à l'origine de la nouvelle procédure a été commise avant que la condamnation antérieure ne soit prononcée ou entièrement exécutée, les paragraphes 1 et 2 n'ont pas pour effet d'obliger les États membres à appliquer leurs règles nationales en matière de prononcé des peines, lorsque l'application de ces règles à des condamnations prononcées à l'étranger aurait pour conséquence de limiter le pouvoir qu'a le juge d'imposer une peine dans le cadre de la nouvelle procédure ».

²¹² Il s'agit en particulier de l'article 3, paragraphes 1 et 5, de la décision-cadre 2008/675.

l'infraction à l'origine de cette procédure a été commise avant que ces condamnations antérieures n'aient été prononcées et, d'autre part, la prise en compte desdites condamnations antérieures conformément à ces règles empêcherait le juge national saisi de ladite procédure de prononcer une peine susceptible d'être exécutée contre la personne concernée.

Pour parvenir à cette conclusion, la Cour rappelle tout d'abord que cette décision-cadre ²¹³ impose en principe aux États membres la prise en compte, à l'occasion d'une procédure pénale engagée contre une personne, des condamnations antérieures prononcées dans un autre État membre contre cette même personne pour des faits différents. Toutefois, en vertu de l'exception à ce principe, si l'infraction à l'origine de la nouvelle procédure a été commise avant que la condamnation antérieure ne soit prononcée ou entièrement exécutée, les États membres ne sont pas obligés d'appliquer leurs règles nationales en matière de prononcé des peines lorsque l'application de ces règles à des condamnations prononcées à l'étranger aurait pour conséquence de limiter le pouvoir qu'a le juge d'imposer une peine dans le cadre de la nouvelle procédure.

La Cour indique ensuite que, la condition d'ordre temporel prévue par cette exception étant satisfaite dans les circonstances du litige au principal, ces dernières sont susceptibles de relever de cette exception. À cet égard, la Cour précise, d'une part, que les règles du droit allemand relatives à la confusion des peines constituent des « règles nationales en matière de prononcé des peines » et, d'autre part, que l'application de ces règles en ce qui concerne les condamnations antérieures prononcées en France empêcherait le juge national de prononcer une peine susceptible d'être exécutée. Partant, le fait, en l'occurrence, d'attacher aux condamnations antérieures prononcées en France des effets équivalents à ceux attachés aux condamnations nationales antérieures aurait pour conséquence de « limiter le pouvoir qu'a le juge d'imposer une peine dans le cadre de la nouvelle procédure ». Par conséquent, ladite exception est applicable dans les circonstances de l'espèce et a pour effet de libérer le juge national de l'obligation d'attacher aux condamnations antérieures prononcées en France des effets équivalents à ceux attachés aux condamnations nationales conformément aux règles relatives à la confusion des peines.

En second lieu, la Cour dit pour droit que la prise en compte des condamnations antérieures prononcées dans un autre État membre, au sens de la décision-cadre 2008/675 ²¹⁴, n'exige pas du juge national qu'il établisse et motive de manière concrète le désavantage résultant de l'impossibilité d'ordonner la confusion des peines a posteriori qui est prévue pour les condamnations nationales antérieures.

La Cour souligne à ce sujet que, dans toute procédure pénale relevant de l'exception susmentionnée, les États membres doivent veiller à ce que « leurs tribunaux puissent tenir compte d'une autre manière des condamnations antérieures prononcées dans d'autres États membres ». Néanmoins, aucune obligation ne saurait être déduite de la disposition prévoyant cette exception en ce qui concerne les modalités concrètes, de droit matériel ou procédural, qui devraient être respectées, à cet égard, par les juridictions nationales. Ainsi, il ne saurait être déduit de cette disposition une obligation pour le juge du fond de procéder, dans les circonstances de l'espèce, à un calcul chiffré du désavantage résultant de l'impossibilité d'appliquer les règles nationales relatives à la confusion des peines prévues pour les condamnations nationales et d'octroyer par la suite une réduction de peine fondée sur ce calcul.

²¹³ Voir article 3, paragraphe 1, de la décision-cadre 2008/675.

²¹⁴ La Cour se réfère à l'article 3, paragraphe 5, second alinéa, de la décision-cadre 2008/675, qui prévoit que « [t]outefois, les États membres veillent à ce que leurs tribunaux puissent, dans de tels cas, tenir compte d'une autre manière des condamnations antérieures prononcées dans d'autres États membres ».

4. Parquet européen

Arrêt du 21 décembre 2023 (grande chambre), G. K. e.a. (Parquet européen) (C-281/22, [EU:C:2023:1018](#))

« Renvoi préjudiciel – Coopération judiciaire en matière pénale – Parquet européen – Règlement (UE) 2017/1939 – Article 31 – Enquêtes transfrontières – Autorisation judiciaire – Étendue du contrôle – Article 32 – Exécution des mesures déléguées »

Le Parquet européen mène, par l'intermédiaire d'un procureur européen délégué en Allemagne, des enquêtes préliminaires visant G.K., S. L. et B O. D. GmbH, soupçonnés d'avoir dressé de fausses déclarations douanières et d'avoir ainsi causé un préjudice d'environ 1 295 000 euros aux intérêts financiers de l'Union.

Dans le cadre de l'enquête se déroulant en Allemagne, le Parquet européen a jugé nécessaire de recueillir des éléments de preuve dans d'autres États membres, dont l'Autriche. À cette fin, le procureur européen délégué chargé de l'affaire allemand a délégué²¹⁵ la perquisition et la saisie de biens situés en Autriche appartenant aux personnes poursuivies à un procureur européen délégué assistant autrichien. Le 9 novembre 2021, ce dernier a ordonné des perquisitions et des saisies, tant dans les locaux commerciaux de B O. D. et de sa société mère qu'aux domiciles de G. K. et de S.L., tous situés en Autriche. Il a également demandé aux juridictions autrichiennes compétentes d'autoriser ces mesures²¹⁶. Ces autorisations ayant été obtenues, les mesures ordonnées ont été exécutées.

Le 1^{er} décembre 2021, G.K., B O. D. et S. L. ont introduit des recours contre les décisions des juridictions autrichiennes ayant autorisé les mesures en cause devant l'Oberlandesgericht Wien (tribunal régional supérieur de Vienne, Autriche), la juridiction de renvoi. Ils ont notamment contesté la justification des mesures d'enquête ordonnées à leur égard.

La juridiction de renvoi se demande si, dans l'hypothèse où une mesure d'enquête déléguée requiert l'obtention d'une autorisation judiciaire dans l'État membre du procureur européen délégué assistant, cette mesure doit être examinée par une juridiction de cet État membre au regard de l'ensemble des règles de forme et de fond prévues par ce même État membre.

Dans son arrêt, la Cour, réunie en grande chambre, apporte des précisions sur l'étendue du contrôle pouvant être exercé par les juridictions saisies d'une demande du procureur européen délégué assistant d'autoriser une mesure d'enquête déléguée.

Appréciation de la Cour

Tout d'abord, la Cour fait observer que, si l'article 31, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement 2017/1939 prévoit l'obtention d'une autorisation judiciaire conformément au droit de l'État membre du procureur européen délégué assistant lorsqu'une mesure d'enquête déléguée requiert

²¹⁵ En vertu de l'article 31 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, ci-après le « règlement 2017/1939 »).

²¹⁶ L'article 31, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement 2017/1939 prévoit que, si la mesure requiert une autorisation judiciaire en vertu du droit de l'État membre du procureur européen délégué assistant, ce dernier se charge de l'obtention de cette autorisation conformément au droit de cet État membre.

une telle autorisation en vertu du droit de cet État membre, les articles 31 et 32 de ce règlement ne précisent pas l'étendue du contrôle effectué par la juridiction compétente. Cependant, il ressort du libellé de ces deux articles ²¹⁷ que l'adoption d'une mesure d'enquête déléguée, de même que sa justification, sont régies par le droit de l'État membre du procureur européen délégué chargé de l'affaire, alors que l'exécution d'une telle mesure est régie par le droit de l'État membre du procureur européen délégué assistant. La distinction ainsi, établie par ces articles, entre la justification et l'adoption d'une mesure d'enquête déléguée, d'une part, et son exécution, d'autre part, reflète la logique sous-tendant le système de coopération judiciaire en matière pénale entre les États membres, lequel est fondé sur les principes de confiance et de reconnaissance mutuelles. Or, dans le cadre de la coopération judiciaire fondée sur ces principes, l'autorité d'exécution n'est pas censée contrôler le respect, par l'autorité d'émission, des conditions d'émission de la décision judiciaire qu'elle doit exécuter.

La Cour rappelle ensuite que, par l'institution d'un Parquet européen, le règlement 2017/1939 a pour objectif de lutter plus efficacement contre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ²¹⁸. Il s'ensuit que, en définissant les procédures prévues par ce règlement, le législateur de l'Union a entendu instituer un mécanisme garantissant un degré d'efficacité des enquêtes transfrontières menées par le Parquet européen au moins aussi élevé que celui résultant de l'application des procédures prévues dans le cadre du système de coopération judiciaire en matière pénale entre les États membres fondé sur les principes de confiance et de reconnaissance mutuelles. Or, si l'octroi de l'autorisation judiciaire visée à l'article 31, paragraphe 3, premier alinéa, dudit règlement pouvait être subordonné à un examen, par l'autorité compétente de l'État membre du procureur européen délégué assistant, des éléments relatifs à la justification et à l'adoption de la mesure d'enquête déléguée concernée, cela aboutirait, en pratique, à un système moins efficace que celui institué par de tels instruments juridiques et nuirait ainsi à l'objectif poursuivi par le même règlement. En effet, d'une part, l'autorité compétente de l'État membre du procureur européen délégué assistant devrait, notamment, examiner, de manière approfondie, l'intégralité du dossier de l'affaire, qui devrait lui être transmis et, le cas échéant, traduit. D'autre part, afin d'effectuer son examen, elle devrait appliquer le droit de l'État membre du procureur européen délégué chargé de l'affaire, alors qu'elle ne saurait être considérée comme étant la mieux placée pour y procéder.

La Cour conclut que le règlement 2017/1939 établit, aux fins de la coopération entre les procureurs européens délégués dans le cadre des enquêtes transfrontières du Parquet européen, une distinction entre les responsabilités liées à la justification et à l'adoption de la mesure déléguée, qui relèvent du procureur européen délégué chargé de l'affaire, et celles tenant à l'exécution de cette mesure, qui relèvent du procureur européen délégué assistant. Conformément à ce partage de responsabilités, le contrôle lié à l'autorisation judiciaire qui serait requise en vertu du droit de l'État membre du procureur européen délégué assistant ne peut porter que sur les éléments relatifs à l'exécution de cette mesure, à l'exclusion des éléments relatifs à la justification et à l'adoption de ladite mesure.

S'agissant des éléments relatifs à la justification et à l'adoption de la mesure déléguée, la Cour souligne néanmoins qu'ils devraient faire l'objet d'un contrôle juridictionnel préalable dans l'État membre du procureur européen délégué chargé de l'affaire en cas d'ingérence grave dans les droits de la personne concernée garantis par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En effet, conformément à l'article 31, paragraphe 2, du règlement 2017/1939, il appartient à l'État membre du procureur européen délégué chargé de l'affaire de prévoir un contrôle juridictionnel

²¹⁷ Plus concrètement, du libellé de l'article 31, paragraphes 1 et 2, et de l'article 32 du règlement (UE) 2017/1939.

²¹⁸ Voir les considérants 12, 14, 20 et 60 du règlement 2017/1939.

préalable des conditions relatives à la justification et à l'adoption d'une mesure d'enquête déléguée, en tenant compte des exigences résultant de la charte des droits fondamentaux. Dans l'hypothèse où il s'agit de mesures d'enquête telles que des perquisitions de domiciles privés, des mesures conservatoires afférentes à des biens personnels ou le gel d'avoirs, il incombe alors à cet État membre de prévoir, en droit national, des garanties adéquates et suffisantes, telles qu'un contrôle juridictionnel préalable, en vue d'assurer la légalité et la nécessité de telles mesures.

VI. Coopération judiciaire en matière civile

1. Règlement n° 2201/2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale

Arrêt du 13 juillet 2023, TT (Déplacement illicite de l'enfant) (C-87/22, [EU:C:2023:571](#))

« Renvoi préjudiciel – Compétence en matière de responsabilité parentale – Règlement (CE) n° 2201/2003 – Articles 10 et 15 – Renvoi à une juridiction d'un autre État membre mieux placée pour connaître de l'affaire – Conditions – Juridiction de l'État membre dans lequel l'enfant a été déplacé illicitement – Convention de La Haye de 1980 – Intérêt supérieur de l'enfant »

TT et AK, ressortissants slovaques, sont les parents de V et M, nés en Slovaquie en 2012. En 2014, la famille s'est installée en Autriche. TT et AK se sont séparés en 2020 et AK a emmené les enfants vivre avec elle en Slovaquie, sans le consentement de TT. Celui-ci a alors introduit devant une juridiction slovaque une demande de retour des enfants en vertu de la convention de La Haye de 1980²¹⁹. Parallèlement, il a introduit une requête devant une juridiction autrichienne aux fins de se voir attribuer la garde exclusive des deux enfants. AK a saisi cette même juridiction afin que celle-ci demande à une juridiction slovaque de se déclarer compétente en matière de droit de garde sur les enfants conformément au règlement n° 2201/2003^{220, 221}, arguant que les juridictions slovaques seraient mieux placées pour statuer sur la question de la responsabilité parentale à l'égard des deux enfants.

La juridiction de renvoi se demande si la compétence pour connaître de la garde de l'enfant peut être transférée, en vertu du règlement n° 2201/2003²²², à une juridiction de l'État membre dans lequel l'enfant a établi sa résidence habituelle à la suite d'un déplacement illicite et si les conditions prévues pour un tel transfert ont un caractère exhaustif.

Saisie par cette juridiction, la Cour apporte des précisions sur les conditions dans lesquelles la juridiction d'un État membre compétente pour statuer sur le fond d'une affaire en matière de responsabilité parentale au titre de l'article 10 de ce règlement peut exceptionnellement demander le renvoi, prévu à l'article 15, paragraphe 1, sous b), dudit règlement, à une juridiction de l'État membre dans lequel cet enfant a été déplacé illicitement par l'un de ses parents.

²¹⁹ Convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, conclue à La Haye le 25 octobre 1980.

²²⁰ Règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil, du 27 novembre 2003, relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale abrogeant le règlement (CE) n° 1347/2000 (JO 2003, L 338, p. 1). L'article 15 du règlement n° 2201/2003 prévoit la possibilité, à titre exceptionnel, pour la juridiction d'un État membre compétente pour connaître du fond d'une affaire en matière de responsabilité parentale, de demander le renvoi de cette affaire, ou d'une partie spécifique de celle-ci, à une juridiction d'un autre État membre avec lequel l'enfant a un lien particulier, si cette dernière juridiction est mieux placée pour en connaître, et lorsque cela sert l'intérêt supérieur de l'enfant.

²²¹ Notamment à l'article 15, paragraphe 1, sous b), paragraphe 2, sous a), et paragraphe 5, de ce règlement.

²²² Au titre de l'article 15, paragraphe 1, sous b), de ce règlement.

Appréciation de la Cour

Les règles de compétence en matière de responsabilité parentale contenues dans le règlement n° 2201/2003 ont été conçues dans l'objectif de répondre à l'intérêt supérieur de l'enfant et, à cette fin, elles privilégient le critère de proximité. Ainsi, une règle de compétence générale est établie ²²³ en faveur des juridictions de l'État membre dans lequel l'enfant a sa résidence habituelle au moment où la juridiction est saisie. Cette règle s'applique néanmoins ²²⁴ sous réserve, notamment, de l'article 10 de ce règlement, qui attribue la compétence aux juridictions de l'État membre dans lequel l'enfant avait sa résidence habituelle immédiatement avant son déplacement ou son non-retour illicites. Cette disposition, qui met en œuvre l'objectif visant à dissuader les déplacements ou non-retour illicites d'enfants entre États membres, a pour objet de neutraliser l'effet que l'application de la règle de compétence générale entraînerait en cas de déplacement illicite de l'enfant concerné, à savoir le transfert de la compétence vers l'État membre dans lequel cet enfant aurait acquis une nouvelle résidence habituelle à la suite du déplacement ou du non-retour illicites.

Par ailleurs, l'article 15 du règlement n° 2201/2003 prévoit un mécanisme de coopération permettant à la juridiction d'un État membre, compétente pour connaître de l'affaire, de procéder, à titre d'exception, au renvoi de l'affaire à une juridiction d'un autre État membre, à condition que cette dernière se déclare compétente dans un délai de six semaines. La faculté de demander le renvoi existe également en faveur d'une juridiction dont la compétence est fondée sur l'article 10 du règlement n° 2201/2003, et il n'est pas exclu que le renvoi soit effectué à une juridiction de l'État membre dans lequel l'enfant concerné a été déplacé illicitement par l'un de ses parents. En effet, l'intérêt supérieur de l'enfant, qui est l'un des objectifs poursuivis par le règlement n° 2201/2003, constitue une considération primordiale, et le renvoi en cause doit le servir. Il n'est ainsi pas contraire aux objectifs poursuivis par le règlement n° 2201/2003 qu'une juridiction compétente en matière de responsabilité parentale sur le fondement de l'article 10 de ce règlement puisse demander le renvoi de l'affaire dont elle est saisie à une juridiction d'un autre État membre dans lequel l'enfant concerné a été déplacé illicitement par l'un de ses parents.

Le renvoi en cause ne peut toutefois être demandé que si trois conditions cumulatives et exhaustives sont réunies ²²⁵, c'est-à-dire s'il existe un « lien particulier » entre l'enfant et un autre État membre, si la juridiction compétente pour connaître du fond d'une affaire estime qu'une juridiction de cet autre État membre est « mieux placée » pour connaître de l'affaire et si le renvoi sert l'intérêt supérieur de l'enfant concerné, en ce sens qu'il ne risque pas d'avoir une incidence préjudiciable sur la situation de ce dernier. L'existence d'une demande de retour fondée sur la convention de La Haye de 1980, n'ayant pas fait l'objet d'une décision définitive dans l'État membre dans lequel l'enfant concerné a été déplacé illicitement par l'un de ses parents, ne saurait faire obstacle au renvoi en cause, mais cette circonstance doit être prise en compte dans l'analyse du respect des conditions requises pour y procéder.

À cet égard, en premier lieu, le fait que l'enfant est un ressortissant d'un État membre est un des critères permettant de considérer qu'il entretient un « lien particulier » avec cet État membre.

En deuxième lieu, s'agissant de la condition selon laquelle la juridiction vers laquelle il est envisagé d'effectuer le renvoi doit être « mieux placée » pour connaître de l'affaire, la juridiction compétente

²²³ Conformément à l'article 8, paragraphe 1, de ce règlement.

²²⁴ Conformément à l'article 8, paragraphe 2, de ce règlement.

²²⁵ Énumérées, de manière exhaustive, à l'article 15, paragraphe 1, du règlement n° 2201/2003.

doit tenir compte de plusieurs éléments. Tout d'abord, le renvoi doit être de nature à apporter une valeur ajoutée réelle et concrète pour l'adoption d'une décision relative à l'enfant, par rapport à l'hypothèse du maintien de l'affaire devant la juridiction compétente. Ceci est le cas, par exemple, lorsque la juridiction vers laquelle il est envisagé d'effectuer le transfert a adopté, à la demande des parties au principal et en vertu des règles de procédure applicables, un ensemble de mesures provisoires d'urgence fondées, notamment, sur l'article 20 du règlement n° 2201/2003. Ensuite, ce renvoi ne saurait entraîner le risque manifeste de priver le parent demandant le retour de l'enfant de la possibilité de faire valoir ses arguments d'une façon effective devant la juridiction vers laquelle il est envisagé d'effectuer ledit renvoi. Enfin, lorsqu'une demande de retour fondée sur la convention de La Haye de 1980 a été introduite auprès des autorités compétentes de l'État membre dans lequel l'enfant concerné a été déplacé illicitement, aucune juridiction de cet État membre ne saurait être considérée comme étant la « mieux placée » pour connaître de l'affaire avant que le délai de six semaines, prévu pour la prise de décision sur la demande de retour de l'enfant ²²⁶, ne soit écoulé. En outre, le retard substantiel pris par les juridictions dudit État membre pour statuer sur cette demande est susceptible de constituer un élément en défaveur du constat selon lequel ces juridictions seraient mieux placées pour statuer sur le fond du droit de garde. En effet, après avoir été informées du déplacement illicite d'un enfant, les juridictions de l'État contractant sur le territoire duquel l'enfant a été déplacé ne peuvent pas statuer sur le fond du droit de garde jusqu'à ce qu'il soit établi que, notamment, les conditions pour un retour de l'enfant ne sont pas réunies ²²⁷.

En troisième et dernier lieu, en ce qui concerne la condition relative à l'intérêt supérieur de l'enfant, son appréciation ne saurait faire abstraction de l'impossibilité temporaire des juridictions de l'État membre dans lequel l'enfant a été déplacé illicitement par l'un de ses parents d'adopter une décision sur le fond du droit de garde, conforme à cet intérêt, avant que la juridiction de cet État membre, saisie de la demande de retour de cet enfant, ait, à tout le moins, statué sur celle-ci.

2. Règlement n° 805/2004 portant création d'un titre exécutoire européen pour les créances incontestées

Arrêt du 16 février 2023, Lufthansa Technik AERO Alzey (C-393/21, [EU:C:2023:104](#))

« Renvoi préjudiciel – Coopération judiciaire en matière civile et commerciale – Règlement (CE) n° 805/2004 – Titre exécutoire européen pour les créances incontestées – Article 23, sous c) – Suspension de l'exécution d'une décision certifiée en tant que titre exécutoire européen – Circonstances exceptionnelles – Notion »

Le 14 juin 2019, l'Amtsgericht Hünfeld (tribunal de district de Hünfeld, Allemagne) a notifié à Arik Air Limited une injonction de payer en vue du recouvrement d'une créance de 2 292 993,32 euros au bénéfice de Lufthansa Technik AERO Alzey GmbH (ci-après « Lufthansa »), puis a délivré, le 24 octobre 2019, un titre exécutoire européen et, le 2 décembre 2019, un certificat de titre exécutoire européen.

Un huissier de justice exerçant en Lituanie (ci-après l'« huissier ») a été saisi par Lufthansa afin qu'il exécute à l'égard d'Arik Air ce titre exécutoire.

²²⁶ Prévu à l'article 11 de la convention de La Haye de 1980 et à l'article 11 du règlement n° 2201/2003.

²²⁷ Article 16 de la convention de La Haye de 1980.

Cette dernière société a introduit devant le Landgericht Frankfurt am Main (tribunal régional de Francfort-sur-le-Main, Allemagne) une demande ²²⁸ de retrait du certificat de titre exécutoire européen et de cessation du recouvrement forcé de la créance. Elle estime que le tribunal de district de Hünfeld lui a notifié irrégulièrement les actes de procédure, ce qui aurait entraîné le non-respect du délai lui permettant de s'opposer à l'injonction de payer en cause.

En Lituanie, Arik Air a également demandé à l'huissier de suspendre la procédure d'exécution jusqu'à la décision définitive du tribunal régional de Francfort-sur-le-Main, ce que l'huissier a refusé, considérant que la réglementation nationale ne permettait pas une suspension dans ces circonstances.

Par une ordonnance d'avril 2020, le tribunal régional de Francfort-sur-le-Main, estimant notamment qu'Arik Air n'avait pas démontré que ledit titre avait été délivré illégalement, a subordonné la suspension de l'exécution forcée du titre exécutoire européen concerné au dépôt d'une garantie de 2 000 000 euros.

Par une ordonnance adoptée en juin 2020, le Kauno apylinkės teismas (tribunal de district de Kaunas, Lituanie) a rejeté le recours exercé par Arik Air contre la décision de l'huissier refusant de suspendre cette procédure d'exécution.

En appel, le Kauno apygardos teismas (tribunal régional de Kaunas, Lituanie) a annulé cette ordonnance et a suspendu la procédure d'exécution en cause, dans l'attente de la décision définitive de la juridiction allemande sur les demandes d'Arik Air. Cette juridiction a considéré que, étant donné le risque de préjudice disproportionné pouvant résulter de la procédure d'exécution engagée contre Arik Air, l'introduction d'un recours contre le certificat de titre exécutoire européen devant la juridiction de l'État membre d'origine suffisait à fonder la suspension de cette procédure. Elle a également estimé qu'il n'existait aucun motif permettant de considérer qu'il revenait au tribunal régional de Francfort-sur-le-Main de se prononcer sur le bien-fondé de la demande de suspension des actes d'exécution.

Lufthansa s'est alors pourvue en cassation devant le Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Cour suprême de Lituanie) contre cette décision.

Saisie par cette juridiction, la Cour apporte des précisions sur le sens et la portée de la notion de « circonstances exceptionnelles » permettant à la juridiction ou à l'autorité compétente dans l'État membre d'exécution, au titre de l'article 23 du règlement n° 805/2004 ²²⁹, de suspendre l'exécution d'une décision certifiée en tant que titre exécutoire européen dans l'État membre d'origine.

²²⁸ Cette demande a été introduite sur le fondement de l'article 10 du règlement (CE) n° 805/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 21 avril 2004, portant création d'un titre exécutoire européen pour les créances incontestées (JO 2004, L 143, p. 15).

²²⁹ En vertu de cette disposition, intitulée « Suspension ou limitation de l'exécution » :

« Lorsque le débiteur a :

– formé un recours à l'encontre d'une décision certifiée en tant que titre exécutoire européen, y compris une demande de réexamen au sens de l'article 19, ou

– demandé la rectification ou le retrait d'un certificat de titre exécutoire européen conformément à l'article 10, la juridiction ou l'autorité compétente dans l'État membre d'exécution peut, à la demande du débiteur :

a) limiter la procédure d'exécution à des mesures conservatoires ; ou

b) subordonner l'exécution à la constitution d'une sûreté qu'elle détermine ; ou

c) dans des circonstances exceptionnelles, suspendre la procédure d'exécution. »

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour énonce que la notion de « circonstances exceptionnelles », inscrite à l'article 23, sous c), du règlement n° 805/2004, vise une situation dans laquelle la poursuite de la procédure d'exécution d'une décision certifiée en tant que titre exécutoire européen, lorsque le débiteur a introduit, dans l'État membre d'origine, un recours contre cette décision ou une demande de rectification ou de retrait du certificat de titre exécutoire européen, exposerait ce débiteur à un risque réel de préjudice particulièrement grave. La réparation d'un tel préjudice serait, en cas d'annulation de ladite décision ou de rectification ou retrait du certificat de titre exécutoire, impossible ou extrêmement difficile. Cette notion ne renvoie pas à des circonstances liées à la procédure juridictionnelle dirigée dans l'État membre d'origine contre la décision certifiée en tant que titre exécutoire européen ou contre le certificat de titre exécutoire européen.

Pour parvenir à cette conclusion, la Cour observe, tout d'abord, que la notion de « circonstances exceptionnelles » est une notion autonome du droit de l'Union. À cet égard, l'emploi, par le législateur de l'Union, de cette notion montre que celui-ci n'a pas entendu limiter la portée de cette disposition aux seules situations de force majeure, qui ressortent, en règle générale, d'évènements imprévisibles et irrésistibles provenant d'une cause étrangère au débiteur. En conséquence, la faculté de suspendre la procédure d'exécution d'une décision certifiée en tant que titre exécutoire européen doit être considérée comme étant réservée aux cas où la poursuite de l'exécution exposerait le débiteur à un risque réel de préjudice particulièrement grave dont la réparation serait impossible ou extrêmement difficile en cas d'aboutissement du recours ou de la demande qu'il a introduit dans l'État membre d'origine. L'engagement d'une telle procédure juridictionnelle par le débiteur constitue d'ailleurs une condition préalable à l'examen, par la juridiction ou l'autorité compétente de l'État membre d'exécution, de l'existence de circonstances exceptionnelles.

En outre, la répartition des compétences opérée par le règlement n° 805/2004 entre les juridictions et autorités de l'État membre d'origine et celles de l'État membre d'exécution implique que ces dernières ne sont pas compétentes pour examiner, dans le cadre d'une demande de suspension de la procédure d'exécution, une décision relative à une créance incontestée rendue dans l'État membre d'origine ou sa certification en tant que titre exécutoire européen. Ainsi, les juridictions ou autorités de l'État membre d'exécution ont une marge d'appréciation limitée en ce qui concerne l'appréciation des circonstances au vu desquelles il est possible de faire droit à une demande de suspension de l'exécution. Lors de l'examen d'une telle demande, ces juridictions ou autorités doivent se limiter, afin d'établir l'existence de circonstances exceptionnelles au sens de l'article 23 de ce règlement, à mettre en balance l'intérêt du créancier, consistant à procéder à une exécution immédiate de la décision relative à sa créance, et celui du débiteur, consistant à éviter des dommages particulièrement graves et irréparables ou difficilement réparables.

En deuxième lieu, la Cour précise que l'article 23 du règlement n° 805/2004 permet l'application simultanée des mesures de limitation et de constitution d'une sûreté qu'il prévoit à ses points a) et b)²³⁰, mais qu'il ne permet pas l'application simultanée d'une de ces deux mesures avec celle de la suspension de la procédure d'exécution visée à son point c).

En troisième et dernier lieu, la Cour dit pour droit que, lorsque le caractère exécutoire d'une décision certifiée en tant que titre exécutoire européen a été suspendu dans l'État membre d'origine et que le certificat prévu à l'article 6, paragraphe 2, du règlement n° 805/2004 a été présenté à la juridiction de

²³⁰ Ces mesures visent respectivement à limiter la procédure d'exécution à des mesures conservatoires (a) et à subordonner l'exécution à la constitution d'une sûreté que la juridiction ou l'autorité compétente dans l'État membre d'exécution détermine (b).

l'État membre d'exécution, cette juridiction est tenue de suspendre, sur la base de cette décision, la procédure d'exécution engagée dans ce dernier État ²³¹.

²³¹ Sur ce point, la Cour se prononce sur le fondement l'article 6, paragraphe 2, du règlement n° 805/2004, lu en combinaison avec l'article 11 de celui-ci.

L'article 6 du règlement n° 805/2004, intitulé « Conditions de la certification en tant que titre exécutoire européen », prévoit, en son paragraphe 2 : « Lorsqu'une décision certifiée en tant que titre exécutoire européen a cessé d'être exécutoire ou que son caractère exécutoire a été suspendu ou limité, un certificat indiquant la suspension ou la limitation de la force exécutoire est délivré, sur demande adressée à tout moment à la juridiction d'origine, au moyen du formulaire type figurant à l'annexe IV. »

L'article 11 du même règlement, intitulé « Effets du certificat de titre exécutoire européen », énonce quant à lui : « Le certificat de titre exécutoire européen ne produit ses effets que dans les limites de la force exécutoire de la décision. »

VII. Transports

Arrêt du 21 décembre 2023, Commission/Danemark (Durée maximale de stationnement) (C-167/22, [EU:C:2023:1020](#))

« Manquement d'État – Transport international de marchandises par route – Règlement (CE) n° 1072/2009 – Articles 8 et 9 – Règlement (CE) n° 561/2006 – Temps de repos – Réglementation nationale introduisant une durée maximale de stationnement de 25 heures sur les aires de repos publiques le long du réseau autoroutier d'un État membre – Entrave à la libre prestation des services de transport routier – Charge de la preuve »

Le règlement n° 1072/2009, établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route ²³², vise l'instauration d'une politique commune des transports entraînant l'élimination de toutes restrictions à l'égard du prestataire de services de transport en raison de la nationalité ou du fait qu'il est établi dans un État membre autre que celui où les services doivent être fournis.

Le 1^{er} juillet 2018, le Royaume du Danemark a établi une règle limitant à 25 heures la durée maximale de stationnement sur les aires de repos publiques le long de son réseau autoroutier (ci-après la « règle des 25 heures ») ²³³.

Après avoir adressé au Royaume du Danemark une demande de renseignements, la Commission européenne a engagé une procédure d'infraction, sur le fondement de l'article 258 TFUE, pour manquement à l'obligation d'assurer la libre prestation des services de transport telle que garantie par le règlement n° 1072/2009. Elle a fait valoir, en substance, que, si la règle des 25 heures n'introduit pas directement une discrimination, elle constitue toutefois une restriction à la libre prestation de services de transport, dès lors qu'elle n'affecte pas de la même manière les transporteurs routiers établis au Danemark et les transporteurs routiers non-résidents. Le Royaume du Danemark a contesté toute infraction à cet égard et a fourni les renseignements complémentaires demandés par la Commission. Estimant que cette réponse n'était pas convaincante, celle-ci a adressé à cet État membre un avis motivé, auquel celui-ci a répondu en maintenant sa position concernant la conformité de la règle des 25 heures au droit de l'Union. N'étant toujours pas convaincue par les arguments avancés par le gouvernement danois, la Commission a saisi la Cour d'un recours en manquement, afin de faire constater que, en établissant la règle des 25 heures, le Royaume du Danemark a manqué à ses obligations relatives à la libre prestation des services de transport prévues aux articles 1^{er}, 8 et 9 du règlement n° 1072/2009. En effet, selon la Commission, cette règle affecterait davantage les transporteurs non-résidents et l'entrave à la libre prestation des services en résultant ne serait justifiée par aucun des motifs impérieux d'intérêt public invoqués par cet État membre.

Par son arrêt, la Cour rejette le recours de la Commission. Elle rappelle, au regard de sa jurisprudence constante, que, dans le cadre d'un recours en manquement, la charge de la preuve relative à l'établissement de l'existence d'un tel manquement incombe à la Commission, sans que celle-ci puisse

²³² Règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 21 octobre 2009, établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route (JO 2009, L 300, p. 72).

²³³ Cette règle a été mise en œuvre par l'autorité routière danoise en vertu de l'article 92, paragraphe 1, du færdselsloven (code de la route danois).

se fonder sur une présomption quelconque. Or, la Cour considère que, en l'espèce, la Commission n'a pas apporté, à suffisance de droit, la preuve de ses allégations.

Appréciation de la Cour

Après avoir rejeté la fin de non-recevoir soulevée par le Royaume du Danemark, la Cour examine le fond de l'affaire et rappelle, tout d'abord, que les services qui répondent à la qualification de « service dans le domaine des transports » relèvent de la disposition spécifique de l'article 58, paragraphe 1, TFUE, ce qui les exclut du champ d'application de l'article 56 TFUE, relatif à la libre prestation des services en général²³⁴. Cela n'empêche pas qu'un acte de l'Union adopté sur le fondement des dispositions des traités afférentes aux transports²³⁵ puisse, dans la mesure qu'il détermine, rendre applicable à un secteur de transport le principe de la libre prestation de services tel que consacré à l'article 56 TFUE.

En l'occurrence, la Cour relève que le règlement n° 1072/2009 s'applique aux transports internationaux de marchandises par route pour compte d'autrui pour les trajets effectués sur le territoire de l'Union ainsi qu'aux transports de cabotage, à savoir les transports nationaux de marchandises par route pour compte d'autrui assurés à titre temporaire par un transporteur non-résident²³⁶. À cet égard, l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 1072/2009 précise, notamment, que les dispositions nationales visées au paragraphe 1 de ce même article sont appliquées de la même manière aux transporteurs non-résidents et à ceux établis dans l'État membre d'accueil, afin d'empêcher toute discrimination fondée sur la base de la nationalité ou du lieu d'établissement.

Ensuite, s'agissant de l'argument du Royaume du Danemark relatif au fait que la compétence pour fixer des règles en matière de durée du stationnement sur les aires de repos publiques appartient aux États membres, la Cour rappelle que, selon une jurisprudence constante, les États membres doivent exercer leurs compétences dans le respect du droit de l'Union, et donc, en l'occurrence, des dispositions pertinentes du règlement n° 1072/2009. Dans ce contexte, ils doivent, par ailleurs, tenir compte des règles relatives aux durées de conduite, aux pauses et aux temps de repos qui doivent être respectées, en vertu du règlement n° 561/2006²³⁷, par les conducteurs assurant le transport de marchandises avec des véhicules dont la masse maximale autorisée dépasse 3,5 tonnes²³⁸ (ci-après les « véhicules concernés »). Le respect de ces temps de repos peut dépendre, entre autres, de la disponibilité d'aires de repos sur les autoroutes. À cet égard, la Cour constate que, par sa nature même, une règle telle que celle des 25 heures a pour conséquence de rendre ces aires de repos indisponibles aux fins de respecter les différents temps de repos prévus par le règlement

²³⁴ Arrêts du 20 décembre 2017, *Asociación Profesional Elite Taxi* (C-434/15, [EU:C:2017:981](#), point 44), et du 8 décembre 2020, *Pologne/Parlement et Conseil* (C-626/18, [EU:C:2020:1000](#), point 145).

²³⁵ À savoir, le titre VI de la troisième partie du traité FUE, qui comprend les articles 90 à 100 TFUE.

²³⁶ Conformément à l'article 1^{er}, paragraphes 1 et 4, du règlement n° 1072/2009, lu en combinaison avec l'article 2, point 6), de ce règlement.

²³⁷ Règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n° 3821/85 et (CE) n° 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil (JO 2006, L 102 p. 1).

²³⁸ Ces règles sont expressément visées par le treizième considérant et l'article 9, paragraphe 1, sous d), du règlement n° 1072/2009.

n° 561/2006²³⁹. Il s'ensuit qu'une telle règle est a priori susceptible d'avoir un effet concret sur l'exercice, par les transporteurs non-résidents, des droits de transport, en particulier, de cabotage, et d'affecter davantage ces derniers que les transporteurs établis au Danemark.

À cet égard, la Cour rappelle, toutefois, que, conformément à une jurisprudence constante, dans le cadre d'une procédure en manquement, il incombe à la Commission d'établir l'existence du manquement allégué et d'apporter à la Cour les éléments nécessaires à la vérification par celle-ci de l'existence de ce manquement, sans que la Commission puisse se fonder sur une présomption quelconque. En l'espèce, le Royaume du Danemark a produit, dans le cadre de la procédure précontentieuse et dans son mémoire en défense, des données sur le nombre de places de stationnement disponibles pour les véhicules concernés, notamment celles fournies par le secteur privé, et a apporté des précisions sur ces données lors de l'audience. Or, dans sa requête, la Commission s'est contentée d'invoquer une absence de capacité de stationnement alternative suffisante répartie sur le réseau autoroutier danois et elle s'est, par ailleurs limitée, dans sa réplique, à observer que les données produites en défense par le Royaume de Danemark ne modifiaient pas ses conclusions sur ce plan.

En revanche, la Commission n'a produit aucune donnée objective établissant l'insuffisance des capacités de stationnement alternatives aux fins du respect des temps de repos dépassant les 25 heures. Or, sans de telles données, il ne peut pas être établi, sauf à se fonder sur des présomptions, que la règle des 25 heures est effectivement de nature à entraver les activités de transport de cabotage exercées par des prestataires non-résidents au détriment de ceux-ci par rapport à ceux établis au Danemark. Ainsi, la seule existence de problèmes de capacité sur les aires de repos publiques du réseau autoroutier danois et l'identification par l'État membre concerné des défis à relever en termes de capacité de stationnement, qui était l'une des raisons principales de l'introduction de la règle de 25 heures, ne permettent pas d'en conclure que celle-ci viole le règlement n° 1072/2009. Il en va de même du fait que les capacités de stationnement fournies par le secteur privé sont inférieures à celles des aires de repos publiques, dès lors que, dans cette limite horaire de 25 heures, le stationnement de ces véhicules demeure permis sur de telles aires.

Enfin, la Commission n'a, en l'occurrence, pas davantage établi objectivement que la localisation des places alternatives fournies par le secteur privé et leur répartition sur le territoire ou, encore, le caractère payant de certaines de ces places seraient de nature à entraver les activités de transport au détriment des prestataires non-résidents, mais s'est contentée, à cet égard, de se fonder sur des présomptions.

Dès lors, la Cour estime que la Commission n'a pas apporté, à suffisance de droit, la preuve de ses affirmations selon lesquelles la règle des 25 heures constituerait une entrave à la libre prestation des services de transport relevant du règlement n° 1072/2009. Par conséquent, elle rejette le recours en manquement de la Commission.

²³⁹ Temps de repos hebdomadaires normaux (d'au moins 45 heures) et temps de repos hebdomadaires réduits (de moins de 45 heures, pouvant être réduits, dans le respect des conditions prévues à l'article 8, paragraphe 6, du règlement n° 561/2006, à un minimum de 24 heures consécutives), à la seule exception des temps de repos hebdomadaires réduits allant de 24 à 25 heures.

VIII. Concurrence

1. Ententes (article 101 TFUE) ²⁴⁰

Arrêt du 21 décembre 2023 (grande chambre), International Skating Union/Commission (C-124/21 P, [EU:C:2023:1012](#))

« Pourvoi – Concurrence – Réglementation instituée par une fédération sportive internationale – Patinage sur glace – Entité de droit privé investie de pouvoirs de réglementation, de contrôle, de décision et de sanction – Règles relatives à l'autorisation préalable des compétitions, à la participation des athlètes à ces compétitions ainsi qu'au règlement arbitral des conflits – Exercice parallèle d'activités économiques – Organisation et commercialisation de compétitions – Article 101, paragraphe 1, TFUE – Décision d'association d'entreprises portant atteinte à la concurrence – Notions d'“objet” et d'“effet” anticoncurrentiels – Justification éventuelle – Conditions »

L'International Skating Union (Union internationale de patinage, ci-après l'« ISU »), une association de droit privé qui a son siège en Suisse, se présente comme étant l'unique fédération sportive internationale reconnue par le Comité international olympique (CIO) dans le domaine du patinage artistique ainsi que du patinage de vitesse sur glace. Chapeautant les associations nationales en charge de ces deux disciplines, qui en sont membres, l'ISU s'est donné pour objet statutaire de réglementer, d'administrer, de gérer et de promouvoir lesdites disciplines à l'échelle mondiale. Elle exerce, en parallèle, une activité économique consistant, notamment, à organiser différentes épreuves de patinage de vitesse ainsi que de patinage sur glace dans le cadre de compétitions internationales, telles que les championnats d'Europe et du monde ainsi que les Jeux olympiques d'hiver.

Conformément à son objet statutaire, l'ISU a édicté et publié un ensemble d'actes instituant une réglementation, qui comporte, notamment, des règles d'autorisation préalable ainsi que des règles d'éligibilité. Ces règles déterminent, respectivement, les conditions d'organisation des compétitions internationales de patinage sur glace et les conditions de participation des athlètes à de telles compétitions. Afin d'assurer le respect desdites règles, la réglementation édictée par l'ISU comporte, en outre, un régime de sanctions. Enfin, l'ISU s'est également dotée de règles instituant un mécanisme de règlement arbitral des différends (ci-après les « règles d'arbitrage »), qui confère au Tribunal arbitral du sport, sis à Lausanne (Suisse), une compétence exclusive pour en connaître.

Saisie d'une plainte formée par deux patineurs professionnels, la Commission européenne a considéré, par décision du 8 décembre 2017 ²⁴¹ (ci-après la « décision litigieuse »), que les règles d'autorisation préalable et d'éligibilité de l'ISU étaient incompatibles avec l'article 101 TFUE en ce qu'elles avaient pour objet de restreindre la concurrence. En effet, en empêchant les patineurs de vitesse professionnels de participer librement à des épreuves internationales organisées par des tiers, elles privaient ces tiers des services des athlètes qui étaient nécessaires pour organiser ces compétitions. La Commission a, en conséquence, enjoint à l'ISU, sous peine d'astreinte, de mettre fin

²⁴⁰ L'arrêt suivant doit également être signalé sous cette rubrique : arrêt du 21 décembre 2023 (grande chambre), **European Superleague Company** (C-333/21, [EU:C:2023:1011](#)), présenté sous la rubrique VIII.2 « Abus de position dominante (article 102 TFUE) ».

²⁴¹ Décision C(2017) 8230 final, de la Commission, du 8 décembre 2017, relative à une procédure d'application de l'article 101 TFUE et de l'article 53 de l'accord EEE (affaire AT/40208 – Règles d'éligibilité de l'Union internationale de patinage).

à l'infraction ainsi constatée, sans pour autant lui infliger d'amende. Par ailleurs, cette institution a estimé que les règles d'arbitrage renforçaient cette infraction en ce qu'elles ne permettaient pas aux personnes concernées d'obtenir un contrôle juridictionnel effectif, au regard des règles de concurrence de l'Union, des décisions adoptées par l'ISU.

Statuant, par arrêt du 16 décembre 2020 ²⁴² (ci-après l'« arrêt attaqué »), sur le recours en annulation introduit par l'ISU à l'encontre de la décision litigieuse, le Tribunal a jugé, en substance, que la décision litigieuse n'était pas entachée d'illégalité en ce qu'elle portait sur les règles d'autorisation préalable et d'éligibilité de l'ISU, mais qu'elle était illégale en ce qui concernait les règles d'arbitrage.

Dans ce contexte, l'ISU a formé un pourvoi contre l'arrêt attaqué, afin d'en obtenir l'annulation dans la mesure où celui-ci a jugé que la Commission avait qualifié, à bon droit, les règles d'autorisation préalable et d'éligibilité en cause de comportement ayant pour « objet » de restreindre la concurrence, au sens de l'article 101, paragraphe 1, TFUE. Les deux patineurs professionnels à l'origine de la plainte susvisée ainsi que l'European Elite Athletes Association (Association européenne des athlètes d'élite) ont, pour leur part, formé un pourvoi incident contre ce même arrêt, afin d'en obtenir l'annulation partielle, pour autant que celui-ci a invalidé la décision litigieuse dans ses éléments relatifs aux règles d'arbitrage.

Par son arrêt, prononcé le même jour que deux autres arrêts ²⁴³ concernant l'application du droit économique de l'Union aux règles instituées par des fédérations sportives internationales ou nationales, la Cour, réunie en grande chambre, rejette le pourvoi principal mais accueille le pourvoi incident et annule, en conséquence, l'arrêt attaqué en ce qui concerne les règles d'arbitrage. Enfin, statuant définitivement sur la partie correspondante du recours de l'ISU devant le Tribunal, la Cour juge que l'analyse de ces règles retenue par la Commission n'encourt aucun des griefs exposés par l'ISU, de sorte qu'il y a lieu de rejeter son recours à cet égard également.

La présente affaire permet à la Cour d'apporter des précisions inédites sur les obligations incombant aux fédérations sportives au regard de l'article 101, paragraphe 1, TFUE, lorsque celles-ci ont institué, dans l'exercice des pouvoirs qu'elles détiennent en vertu de leurs statuts, des règles d'autorisation et de contrôle, assorties de sanctions, relatives à l'organisation des compétitions sportives, tout en exerçant en parallèle une activité économique dans ce domaine. À cette occasion, la Cour précise notamment que l'exigence fondamentale selon laquelle de telles règles doivent pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel effectif implique, en présence de dispositions conférant une compétence obligatoire et exclusive à un organe arbitral en vue du règlement des différends concernant l'application des règles en cause, de veiller à ce que la juridiction appelée à contrôler les sentences rendues par cet organe soit en mesure, d'une part, de s'assurer du respect des dispositions d'ordre public du droit de l'Union, parmi lesquelles figurent les règles de concurrence, et, d'autre part, de saisir, s'il y a lieu, la Cour à titre préjudiciel, en application de l'article 267 TFUE.

Appréciation de la Cour

- **Sur le pourvoi principal**

Préalablement à l'examen des griefs de l'ISU contestant l'interprétation et l'application de la notion de restriction de la concurrence par « objet » visée à l'article 101, paragraphe 1, TFUE en présence des

²⁴² Arrêt du 16 décembre 2020, International Skating Union/Commission (T-93/18, [EU:T:2020:610](#)).

²⁴³ Arrêts du 21 décembre 2023, *European Superleague Company* (C-333/21, [EU:C:2023:1011](#)), et du 21 décembre 2023, *Royal Antwerp Football Club* (C-680/21, [EU:C:2023:1010](#)).

règles d'autorisation préalable et d'éligibilité en cause, la Cour délimite l'objet du pourvoi soumis à son examen. À cet égard, elle relève qu'il n'est pas contesté que l'ISU doit être qualifiée, au regard de l'article 101 TFUE, d'« association d'entreprises », exerçant, par ailleurs, une activité économique consistant à organiser et à commercialiser des compétitions internationales de patinage de vitesse sur glace. Il n'est pas davantage contesté que ces règles d'autorisation préalable et d'éligibilité constituent une « décision d'associations d'entreprises » susceptible d'« affecter le commerce entre États membres », au sens de ce même article. Enfin, les constats selon lesquels cette décision d'association d'entreprises, à supposer qu'elle relève de l'interdiction visée à l'article 101, paragraphe 1, TFUE, ne remplit pas les différentes conditions requises pour pouvoir bénéficier d'une exemption au titre de l'article 101, paragraphe 3, TFUE ne sont pas non plus contestés sur pourvoi.

Cela ayant été précisé, la Cour rappelle, tout d'abord, que, dans la mesure où l'exercice d'un sport constitue une activité économique, il relève des dispositions du droit de l'Union qui sont applicables en présence d'une telle activité, hormis certaines règles spécifiques adoptées exclusivement pour des motifs d'ordre non économique et portant sur des questions intéressant uniquement le sport en tant que tel. À l'exception de ces règles spécifiques, les règles émanant des associations sportives et, plus largement, le comportement des associations qui les ont adoptées relèvent donc des dispositions du traité FUE relatives au droit de la concurrence lorsque les conditions d'application de ces dispositions sont réunies. Il en va, en particulier, ainsi des règles instituant un régime d'autorisation préalable des compétitions sportives, d'une part, et des règles régissant la participation des athlètes à de telles compétitions, d'autre part, dès lors que l'organisation et la commercialisation des compétitions sportives ainsi que l'exercice du sport à titre professionnel ou semi-professionnel constituent des activités économiques.

Cela étant, dans la mesure où l'activité sportive, même exercée en tant qu'activité économique, présente d'indéniables spécificités, la Cour observe que, lors de l'application de l'article 101 TFUE, la caractérisation de l'existence d'un comportement ayant pour « objet » ou pour « effet » d'empêcher, de restreindre ou de fausser la concurrence peut impliquer de tenir compte, entre autres éléments et pour autant qu'elles s'avèrent pertinentes, de telles spécificités tenant, par exemple, à la nature, à l'organisation ou au fonctionnement du sport concerné, selon son degré de professionnalisation.

Ensuite, la Cour rappelle les éléments propres à caractériser l'existence d'un comportement ayant pour « objet » d'empêcher, de restreindre ou de fausser la concurrence, en soulignant, d'emblée, l'interprétation stricte à donner à cette notion, compte tenu du régime juridique et probatoire propre à celle-ci. Ainsi, ladite notion doit être comprise comme renvoyant exclusivement à certains types de coordination entre entreprises ou décisions d'associations d'entreprises présentant, par leur nature même, un degré suffisant de nocivité à l'égard de la concurrence, propre à exclure la nécessité d'un examen de leurs effets. Afin de déterminer, dans un cas donné, si le comportement en cause présente un tel degré de nocivité, il est nécessaire d'examiner, premièrement, la teneur de l'accord, de la décision ou de la pratique en cause, deuxièmement, le contexte économique et juridique dans lequel ils s'insèrent et, troisièmement, les buts qu'ils visent à atteindre, dans le cadre d'une appréciation fondée sur la prise en considération de l'ensemble des éléments susvisés. En revanche, aucune analyse de leurs effets n'est requise, pas même de leurs éventuels effets positifs sur la concurrence.

Par ailleurs, la Cour rappelle qu'il résulte d'une jurisprudence établie que certains comportements particuliers, tels des règles éthiques ou déontologiques adoptées par une association, sont susceptibles de ne pas tomber sous le coup de l'interdiction édictée à l'article 101, paragraphe 1, TFUE même s'ils ont pour effets inhérents de restreindre la concurrence, pour autant qu'ils se justifient par la poursuite d'objectifs légitimes d'intérêt général dénués, en soi, de caractère anticoncurrentiel et que la nécessité et le caractère proportionné des moyens mis en œuvre à cet effet aient été dûment établis. Elle précise cependant que cette jurisprudence ne saurait trouver à s'appliquer en présence de comportements qui présentent un degré de nocivité justifiant de considérer qu'ils ont pour « objet » même d'empêcher, de restreindre ou de fausser la concurrence.

C'est à la lumière de l'ensemble de ces considérations que la Cour examine les arguments de l'ISU visant à contester la qualification retenue en l'espèce.

En premier lieu, la Cour juge que le Tribunal n'encourt aucune critique pour avoir considéré, à l'instar de la Commission, que, compte tenu du type de comportement en cause en l'espèce, l'examen de l'objet de celui-ci devait être effectué à la lumière de la jurisprudence issue des arrêts rendus dans les affaires *MOTOE*²⁴⁴ et *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*²⁴⁵ relatives à l'exercice parallèle, par une même entité, d'une activité économique et d'un pouvoir susceptible d'être utilisé pour empêcher des concurrents actuels ou potentiels d'entrer sur le marché concerné.

À cet égard, elle précise que, compte tenu du conflit d'intérêts inhérent à une telle situation, un tel pouvoir, indépendamment de son origine, ne peut être conféré à une entreprise déterminée qu'à la condition d'être assorti de limites, d'obligations et d'un contrôle, faute de quoi ce pouvoir, lorsqu'il est conféré à une entreprise en situation de position dominante à quelque titre que ce soit, violerait, par son existence même, l'article 102 TFUE, lu, le cas échéant, en combinaison avec l'article 106 TFUE. De même, un tel pouvoir peut être regardé comme ayant pour « objet » d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence, au sens de l'article 101, paragraphe 1, TFUE.

En l'occurrence, ayant constaté que le type de comportement en cause en l'espèce consistait en une décision d'association d'entreprises conférant à l'ISU un pouvoir de réglementation, de contrôle et de sanction lui permettant d'autoriser ou d'empêcher l'accès d'entreprises potentiellement concurrentes au marché de l'organisation et de la commercialisation des compétitions internationales de patinage de vitesse sur glace, sur lequel l'ISU exerce elle-même une activité économique, le Tribunal en a déduit, à bon droit, que l'examen de ce comportement devait être effectué à la lumière des principes issus des arrêts *MOTOE* et *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*.

En deuxième lieu, en ce qui concerne la qualification du comportement en cause en l'espèce, il ressort de la jurisprudence précédemment évoquée qu'il importe de vérifier si le pouvoir en cause est encadré par des critères matériels transparents, clairs et précis permettant d'éviter toute utilisation arbitraire, lesquels doivent, en outre, avoir été édictés, sous une forme accessible, préalablement à toute mise en œuvre. Il peut, par exemple, s'agir, dans le domaine sportif, de critères promouvant, de façon adéquate et effective, la tenue de compétitions fondées sur l'égalité des chances et le mérite. Cela étant, même en présence de critères idoines, ceux-ci doivent être propres à assurer l'exercice non discriminatoire d'un tel pouvoir et, s'agissant des sanctions susceptibles d'être infligées, le caractère à la fois objectif et proportionné de celles-ci. Enfin, lesdits critères doivent pouvoir faire l'objet d'un contrôle effectif. Par ailleurs, le pouvoir en question doit être encadré par des modalités procédurales transparentes et non discriminatoires, telles que celles relatives aux délais applicables à la présentation d'une demande d'autorisation préalable et à l'adoption d'une décision sur celle-ci, qui ne doivent pas être susceptibles de jouer au détriment des entreprises potentiellement concurrentes en les empêchant d'accéder de façon effective au marché.

Le Tribunal n'a donc pas commis d'erreur de droit, dans le cadre de son examen de l'objet des règles d'autorisation préalable et d'éligibilité, en se référant à la question de savoir si ces règles étaient conçues d'une manière propre à permettre d'éviter que les pouvoirs d'autorisation préalable, de contrôle et de sanction qu'elles confèrent à l'ISU soient utilisés de manière arbitraire, discriminatoire ou disproportionnée.

²⁴⁴ Arrêt du 1^{er} juillet 2008, *MOTOE* (C-49/07, [EU:C:2008:376](#)).

²⁴⁵ Arrêt du 28 février 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas* (C-1/12, [EU:C:2013:127](#)).

En troisième lieu, quant à l'appréciation retenue par le Tribunal à l'issue de son examen des règles en cause à l'aune des critères précités, la Cour juge que c'est sans commettre d'erreur de droit que le Tribunal a retenu que ces règles ne se justifiaient, de façon vérifiable, par aucun objectif spécifique et qu'elles octroyaient un pouvoir discrétionnaire à l'ISU en vue de se prononcer sur les projets de compétition soumis à son autorisation, en l'absence de critères d'autorisation transparents, objectifs, non discriminatoires et, par conséquent, contrôlables. Le Tribunal a également retenu, à bon droit, que les sanctions susceptibles d'être infligées par l'ISU aux athlètes participant à des compétitions n'ayant pas obtenu son autorisation préalable n'étaient pas encadrées par des critères propres à en assurer le caractère objectif et proportionné.

Dans ces conditions, il apparaît que lesdites règles sont de nature à permettre, sinon d'exclure du marché toute entreprise concurrente, même aussi efficace, du moins de limiter la conception et la commercialisation de compétitions alternatives ou nouvelles par leur format ou leur contenu. Ce faisant, elles sont, en outre, de nature à priver les athlètes de toute possibilité de participer à ces compétitions, alors même que celles-ci pourraient présenter un intérêt pour eux, par exemple du fait d'un format innovant, tout en respectant l'intégralité des principes, des valeurs et des règles du jeu qui sous-tendent la discipline sportive concernée. Enfin, elles sont, en définitive, de nature à priver les spectateurs et les téléspectateurs de toute possibilité de se voir proposer d'assister auxdites compétitions ou d'en regarder la diffusion. Ainsi, c'est sans commettre d'erreur de droit ou de qualification juridique des faits que le Tribunal a estimé que la Commission avait qualifié à juste titre les règles d'autorisation préalable et d'éligibilité de comportement ayant pour « objet » de restreindre la concurrence, au sens de l'article 101, paragraphe 1, TFUE.

- **Sur le pourvoi incident**

Dans le cadre du pourvoi incident, la Cour examine les griefs visant les considérations sur lesquelles le Tribunal s'est fondé pour invalider l'analyse de la Commission au sujet des règles d'arbitrage, à savoir l'admission de leur justification au titre de l'existence d'intérêts légitimes liés à la spécificité du sport.

À cet égard, la Cour souligne d'emblée que les règles d'arbitrage en cause s'appliquent à des litiges susceptibles de survenir en relation avec l'exercice d'un sport en tant qu'activité économique sur le territoire de l'Union. Il s'ensuit que ces règles relèvent du droit de la concurrence de l'Union, de sorte qu'elles doivent respecter celui-ci, dans la mesure où elles sont mises en œuvre sur le territoire auquel les traités UE et FUE s'appliquent, indépendamment du lieu où les entités qui les ont adoptées sont établies.

En outre, dès lors que les articles 101 et 102 TFUE sont des dispositions d'effet direct qui engendrent des droits dans le chef des justiciables, qu'il appartient aux juridictions nationales de sauvegarder, et qui relèvent de l'ordre public de l'Union, la Cour, tout en admettant la possibilité, pour les particuliers, de soumettre leurs différends à un organe arbitral dont les sentences sont susceptibles de donner lieu à un contrôle juridictionnel limité, rappelle que ce dernier doit néanmoins, en tout état de cause, pouvoir porter sur la question de savoir si ces sentences respectent ces articles. Une telle exigence s'impose, à plus forte raison, en présence d'un mécanisme d'arbitrage imposé par un particulier à un autre en vue de conférer une compétence obligatoire et exclusive à un organe arbitral.

En effet, étant donné que les règles adoptées par les associations sportives ne sauraient limiter l'exercice des droits et des libertés conférés aux particuliers par le droit de l'Union, des règles d'autorisation préalable et d'éligibilité doivent être assorties d'un contrôle juridictionnel effectif. Cette exigence implique elle-même que la juridiction compétente pour contrôler les sentences rendues par un organe arbitral puisse vérifier que ces sentences respectent les articles 101 et 102 TFUE. En outre, cette juridiction doit répondre à l'ensemble des exigences requises à l'article 267 TFUE, de manière à pouvoir ou, le cas échéant, à satisfaire à l'obligation de saisir la Cour lorsqu'elle estime qu'une décision de celle-ci est nécessaire sur une question de droit de l'Union qui est soulevée dans une affaire pendante devant elle.

En l'occurrence, la Cour relève que le Tribunal s'est limité à considérer, de façon indifférenciée et abstraite, que les règles d'arbitrage « peuvent se justifier par des intérêts légitimes liés à la spécificité du sport » en ce qu'elles confient le contrôle des différends liés à la mise en œuvre des règles d'autorisation préalable et d'éligibilité à une « juridiction spécialisée ». Le Tribunal n'a donc pas cherché à s'assurer que les règles d'arbitrage étaient conformes à l'ensemble des exigences précédemment mentionnées et permettaient ainsi un contrôle effectif du respect de l'article 101 TFUE, alors même que la Commission s'était appuyée à bon droit sur ces exigences pour fonder sa conclusion selon laquelle lesdites règles renforçaient le caractère anticoncurrentiel des règles d'autorisation préalable et d'éligibilité de l'ISU. Ce faisant, le Tribunal a commis des erreurs de droit.

De surcroît, le Tribunal a commis des erreurs de droit en jugeant que, en dépit de cette absence de contrôle juridictionnel effectif, la pleine efficacité du droit de la concurrence de l'Union était assurée compte tenu, d'une part, de l'existence de voies de recours permettant aux personnes destinataires d'une décision de refus d'autorisation d'une compétition ou d'une décision d'inéligibilité de demander la réparation du préjudice que leur a causé celle-ci devant les juridictions nationales compétentes et, d'autre part, de la possibilité de déposer une plainte devant la Commission ou une autorité nationale de concurrence. En effet, ces mécanismes peuvent compléter un tel contrôle, mais ne sauraient en pallier l'absence.

En conséquence, la Cour annule l'arrêt attaqué, dans la mesure où il a fait partiellement droit aux conclusions en annulation de l'ISU.

- **Sur le recours dans l'affaire T-93/18**

Estimant que la partie du recours en annulation restant à examiner après l'annulation partielle de l'arrêt attaqué est en état d'être jugée, la Cour décide de statuer elle-même définitivement sur cette partie. À cet égard, elle rappelle notamment que, lorsque la Commission constate l'existence d'une infraction à l'article 101 ou à l'article 102 TFUE, elle a le pouvoir d'obliger, par voie de décision, les entreprises ou les associations d'entreprises intéressées à mettre fin à cette infraction et, à cette fin, de leur imposer toute mesure corrective qui soit proportionnée à ladite infraction et nécessaire pour la faire cesser effectivement. En l'espèce, compte tenu de la portée de l'exigence d'un contrôle juridictionnel effectif précédemment exposée, la Cour juge que c'est à bon droit que la Commission a conclu que les règles d'arbitrage renforçaient l'infraction visée, en rendant plus difficile le contrôle juridictionnel, au regard du droit de la concurrence de l'Union, des sentences du Tribunal arbitral du sport intervenant à la suite de décisions adoptées par l'ISU en vertu des pouvoirs discrétionnaires que lui confèrent les règles d'autorisation préalable et d'éligibilité. En outre, c'est à bon droit que la Commission a enjoint à l'ISU de mettre fin à cette situation.

Arrêt du 21 décembre 2023 (grande chambre), Royal Antwerp Football Club (C-680/21, [EU:C:2023:1010](#))

« Renvoi préjudiciel – Concurrence – Marché intérieur – Réglementation instituée par des associations sportives internationale et nationale – Football professionnel – Entités de droit privé investies de pouvoirs de réglementation, de contrôle et de sanction – Règles imposant aux clubs de football professionnel de recourir à un nombre minimum de joueurs dits "formés localement" – Article 101, paragraphe 1, TFUE – Décision d'association d'entreprises portant atteinte à la concurrence – Notions d'"objet" et d'"effet" anticoncurrentiels – Exemption au titre de l'article 101, paragraphe 3, TFUE – Conditions – Article 45 TFUE – Discrimination indirecte en fonction de la nationalité – Entrave à la liberté de circulation des travailleurs – Justification – Conditions – Charge de la preuve »

L'Union des associations européennes de football (UEFA) est une association de droit suisse dont les principales missions consistent à surveiller et à contrôler le développement du football, sous toutes

ses formes, à l'échelle européenne. Elle chapeaute les différentes associations nationales de football européennes responsables de l'organisation du football dans leur État – dont l'Union royale belge des sociétés de football association ASBL (URBSFA) pour la Belgique. Ces associations, en tant que membres de l'UEFA, sont obligées de respecter les statuts, les règlements et les décisions de celle-ci ainsi que de les faire observer, dans l'État dont elles relèvent, par les ligues professionnelles qui leur sont subordonnées ainsi que par les clubs et les joueurs.

En 2005, l'UEFA a adopté des règles prévoyant que les clubs de football professionnel qui participent à ses compétitions internationales de football interclubs doivent inscrire sur la feuille de match un nombre maximum de 25 joueurs dont 8 au minimum doivent être des « joueurs formés localement », définis comme des joueurs qui, indépendamment de leur nationalité, ont été formés pendant au moins trois ans par leur club ou par un autre club affilié à la même association nationale de football (ci-après les « règles relatives aux "joueurs formés localement" »). Sur ces 8 joueurs, au moins 4 doivent avoir été formés par le club qui les inscrit. En 2011, l'URBSFA a introduit dans son règlement des règles relatives aux « joueurs formés localement », définis comme des joueurs qui, indépendamment de leur nationalité, ont été formés pendant au moins trois ans par un club belge.

UL est un joueur de football qui possède la nationalité d'un pays tiers, ainsi que la nationalité belge. Il exerce une activité professionnelle en Belgique où il a joué pour le Royal Antwerp, un club de football professionnel basé en Belgique, puis pour un autre club de football professionnel en Belgique.

Estimant que les règles relatives aux « joueurs formés localement » sont contraires aux dispositions du traité FUE, UL et le Royal Antwerp ont saisi la Cour Belge d'arbitrage pour le Sport (CBAS) d'une demande d'indemnisation du dommage causé par ces règles. Ces demandes ayant été rejetées par cette dernière, UL et le Royal Antwerp ont saisi le tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Belgique), la juridiction de renvoi, d'un recours en annulation de la sentence arbitrale.

Dans ce contexte, cette juridiction a décidé de saisir la Cour de différentes questions préjudicielles visant à savoir, en substance, si les règles relatives aux « joueurs formés localement », adoptées par l'UEFA et l'URBSFA, peuvent être qualifiées d'« accord entre entreprises », de « décision d'association d'entreprises » ou de « pratique concertée » à caractère anticoncurrentiel, au sens de l'article 101 TFUE. Elle s'interroge également sur la conformité des règles adoptées par l'URBSFA avec la liberté de circulation des travailleurs garantie à l'article 45 TFUE.

Par son arrêt, prononcé le même jour que deux autres arrêts²⁴⁶ concernant l'application du droit économique de l'Union aux règles instituées par des fédérations sportives internationales, la Cour, réunie en grande chambre, apporte des précisions sur l'application des articles 45 et 101 TFUE aux règles adoptées par des fédérations sportives en ce qui concerne la composition des équipes, la participation des joueurs à celles-ci ainsi que la formation de ces derniers.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour observe, en premier lieu, que les règles relatives aux « joueurs formés localement » relèvent du champ d'application des articles 45 et 101 TFUE. À cet égard, elle rappelle que, dans la mesure où l'exercice d'un sport constitue une activité économique, il relève des dispositions du droit de l'Union qui sont applicables en présence d'une telle activité, exception faite de certaines règles spécifiques qui, d'une part, ont été adoptées exclusivement pour des motifs d'ordre non économique et qui, d'autre part, portent sur des questions intéressant uniquement le sport en

²⁴⁶ Arrêts du 21 décembre 2023, *International Skating Union/Commission* (C-124/21 P, [EU:C:2023:1012](#)), et du 21 décembre 2023, *European Superleague Company* (C-333/21, [EU:C:2023:1011](#)).

tant que tel. Or, les règles en cause au principal, qu'elles émanent de l'UEFA ou de l'URBSFA, ne relèvent pas d'une telle exception. En effet, elles concernent des activités économiques. En outre, bien que ces règles ne régissent pas formellement les conditions de travail des joueurs, elles doivent être considérées comme ayant une incidence directe sur ce travail en ce qu'elles soumettent à certaines conditions, dont le non-respect est assorti de sanctions, la composition des équipes pouvant participer aux compétitions de football interclubs ainsi que, en conséquence, la participation des joueurs eux-mêmes à ces compétitions.

Abordant, en second lieu, les conséquences susceptibles d'être attachées à l'article 165 TFUE – qui énonce tant les objectifs qui sont assignés à l'action de l'Union dans le domaine du sport que les moyens auxquels il peut être recouru pour contribuer à la réalisation de ces objectifs –, la Cour observe que cette disposition ne constitue pas une règle spéciale soustrayant le sport à tout ou partie des autres dispositions du droit primaire de l'Union susceptibles d'être appliquées à celui-ci ou qui imposerait de lui réserver un traitement particulier dans le cadre de cette application. Elle rappelle, par ailleurs, que les indéniables spécificités qui caractérisent l'activité sportive peuvent être prises en compte, entre autres éléments et pour autant qu'elles s'avèrent pertinentes, lors de l'application des articles 45 et 101 TFUE, étant observé, toutefois, que cette prise en compte ne peut s'opérer que dans le cadre et dans le respect des conditions ainsi que des critères d'application prévus à chacune de ces dispositions.

À la lumière de ces observations, la Cour se penche, dans un premier temps, sur la question de savoir si les règles de l'UEFA et de l'URBSFA relatives aux « joueurs formés localement » sont compatibles avec l'article 101 TFUE.

À cet égard, elle précise, tout d'abord, que les règles en cause au principal doivent être qualifiées de « décision d'association d'entreprises » en ce que, d'une part, elles émanent de l'UEFA et l'URBSFA, qui sont des associations d'entreprises, et, d'autre part, elles ont une incidence directe sur les conditions d'exercice de l'activité économique des entreprises qui en sont directement ou indirectement membres.

Ensuite, pour ce qui est de savoir si ces règles ont un objet anticoncurrentiel, la Cour relève, en premier lieu, que, par leur contenu, elles paraissent imposer aux clubs de football professionnel qui participent à des compétitions de football interclubs relevant de ces associations d'inscrire sur la feuille de match un nombre minimum de « joueurs formés localement » sous peine de sanctions. Ce faisant, ces règles paraissent limiter, par leur nature même, la possibilité qu'ont ces clubs d'inscrire sur cette feuille des joueurs ne répondant pas à de telles exigences. En deuxième lieu, pour ce qui est du contexte économique et juridique dans lequel ces règles s'insèrent, il ressort des spécificités du football professionnel, notamment son importance sociale, culturelle et médiatique ainsi que le fait que ce sport repose sur l'ouverture et le mérite sportif, qu'il est légitime, pour des associations telles que l'UEFA et l'URBSFA, d'adopter des règles relatives, notamment, à l'organisation des compétitions dans cette discipline, à leur bon déroulement et à la participation des sportifs à celles-ci et, plus particulièrement, d'encadrer les conditions dans lesquelles les clubs de football professionnel peuvent constituer les équipes participant à des compétitions interclubs dans leur ressort territorial. En troisième lieu, quant au but que les règles en cause au principal visent à atteindre, celles-ci paraissent limiter ou contrôler un des paramètres essentiels de la concurrence, à savoir le recrutement de joueurs de talent, quels qu'aient été le club et le lieu où ils ont été formés, susceptibles de permettre à leur équipe de l'emporter lors de l'affrontement avec l'équipe adverse. Cette limitation est de nature à avoir une incidence sur la concurrence à laquelle peuvent se livrer les clubs non seulement sur le « marché amont ou d'approvisionnement » que constitue, sous l'angle économique, le recrutement des joueurs, mais également sur le « marché aval » que constituent, sous le même angle, les compétitions de football interclubs.

Néanmoins, c'est à la juridiction de renvoi qu'il appartiendra, à la lumière de ces précisions et compte tenu de l'ensemble des arguments et des éléments de preuve soumis par les parties, de déterminer si les règles en cause au principal présentent, par leur nature même, un degré suffisant de nocivité à

l'égard de la concurrence pour pouvoir être regardées comme ayant pour « objet » de restreindre la concurrence. Dans la négative, cette juridiction devra ensuite déterminer si ces règles peuvent être considérées comme ayant pour effet, actuel ou potentiel, de restreindre la concurrence sur le marché concerné.

Enfin, pour ce qui est du point de savoir si ces règles peuvent être justifiées ou bénéficier d'une exemption, la Cour rappelle que certains comportements particuliers, tels des règles éthiques ou déontologiques adoptées par une association, sont susceptibles de ne pas tomber sous le coup de l'interdiction édictée à l'article 101, paragraphe 1, TFUE même s'ils ont pour effets inhérents de restreindre la concurrence, pour autant qu'ils se justifient par la poursuite d'objectifs légitimes d'intérêt général dénués, en soi, de caractère anticoncurrentiel et que la nécessité et le caractère proportionné des moyens mis en œuvre à cet effet aient été dûment établis.

Elle précise cependant que cette jurisprudence ne saurait trouver à s'appliquer en présence de comportements qui présentent un degré de nocivité justifiant de considérer qu'ils ont pour « objet » même d'empêcher, de restreindre ou de fausser la concurrence, sans préjudice de l'éventuel bénéfice d'une exemption en application de l'article 101, paragraphe 3, TFUE, pour autant que les conditions requises à cet effet soient réunies, ce qui appartient à la partie se prévalant d'une telle exemption de démontrer.

S'agissant de cette exemption, la Cour rappelle que, pour pouvoir y prétendre, le comportement considéré doit permettre, avec un degré de probabilité suffisant, la réalisation de gains d'efficacité tout en réservant aux utilisateurs une partie équitable des profits qui résultent de ces gains, sans imposer de restrictions qui ne sont pas indispensables à la réalisation de tels gains et sans éliminer toute concurrence effective pour une partie substantielle des produits ou des services concernés. Il appartiendra à la juridiction de renvoi, si elle estime que les règles relatives aux joueurs formés localement ont pour objet ou pour effet de restreindre la concurrence, d'apprécier si ces conditions sont remplies en l'occurrence.

Dans un second temps, quant à la question de savoir si les règles de l'URBSFA relatives aux « joueurs formés localement » sont compatibles avec l'article 45 TFUE, la Cour constate que ces règles portent, à première vue, atteinte à la liberté de circulation des travailleurs. En effet, elles reposent sur un lien de rattachement à caractère « national » en ce que, d'une part, elles définissent les « joueurs formés localement » comme étant ceux qui ont été formés au sein d'un club « belge ». D'autre part, elles imposent aux clubs de football professionnel qui souhaitent participer aux compétitions de football interclubs relevant de l'URBSFA d'inclure dans la liste de leurs joueurs et d'inscrire sur la feuille de match un nombre minimum de joueurs répondant aux conditions requises pour pouvoir être qualifiés de la sorte. Il s'ensuit que de telles règles sont susceptibles de défavoriser les joueurs de football professionnel qui souhaitent exercer une activité économique sur le territoire d'un État membre, à savoir la Belgique, autre que leur État membre d'origine, et qui ne remplissent pas les conditions exigées par ces règles. Dans cette mesure, ces règles sont susceptibles d'engendrer une discrimination indirecte aux dépens des joueurs provenant d'un autre État membre, en ce qu'elles risquent de jouer principalement au détriment de ces derniers.

Pour ce qui est de l'existence d'une éventuelle justification, la Cour rappelle que des mesures d'origine non étatique peuvent être admises, alors même qu'elles entravent une liberté de circulation consacrée par le traité FUE, si deux conditions cumulatives sont remplies, ce qu'il appartient à l'auteur de ces mesures de démontrer. Ainsi, premièrement, l'adoption de ces mesures doit poursuivre un objectif légitime d'intérêt général compatible avec le traité et, partant, de nature autre que purement économique, et, deuxièmement, ces mesures doivent respecter le principe de proportionnalité, ce qui implique qu'elles soient aptes à garantir la réalisation de cet objectif et qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre celui-ci.

En l'occurrence, l'objectif consistant à encourager le recrutement et la formation des jeunes joueurs de football professionnel constitue un tel objectif légitime d'intérêt général. Quant à l'aptitude de ces

règles à garantir la réalisation de cet objectif, celle-ci doit être appréciée, notamment, au regard du fait que, en mettant sur le même plan l'ensemble des jeunes joueurs qui ont été formés par n'importe quel club affilié à l'association nationale de football en cause, lesdites règles pourraient ne pas constituer des incitations réelles et significatives, pour certains de ces clubs, en particulier ceux dotés de ressources financières significatives, à recruter, en vue de les former eux-mêmes, de jeunes joueurs. Au contraire, une telle politique de recrutement et de formation est placée sur le même plan que le recrutement de jeunes joueurs déjà formés par tout autre club également affilié à cette association, quelle que soit la localisation de cet autre club dans le ressort territorial de ladite association. Or, c'est précisément l'investissement local dans la formation des jeunes joueurs, en particulier lorsqu'il est le fait de petits clubs, le cas échéant en partenariat avec d'autres clubs d'une même région, de dimension éventuellement transfrontalière, qui contribue à l'accomplissement de la fonction sociale et éducative du sport.

Cela étant, la Cour rappelle que c'est à la seule juridiction de renvoi qu'il incombe en définitive d'apprécier si les règles de l'URBSFA remplissent les conditions précédemment énoncées, au vu des arguments et des éléments de preuve produits par les parties.

2. Abus de position dominante (article 102 TFUE) ²⁴⁷

Arrêt du 19 janvier 2023, Unilever Italia Mkt. Operations (C-680/20, [EU:C:2023:33](#))

« Renvoi préjudiciel – Concurrence – Article 102 TFUE – Position dominante – Imputation au producteur des agissements de ses distributeurs – Existence de liens contractuels entre le producteur et les distributeurs – Notion d'« unité économique » – Champ d'application – Exploitation abusive – Clause d'exclusivité – Nécessité de démontrer les effets sur le marché »

Par décision du 31 octobre 2017, l'autorité italienne garante de la concurrence et du marché (ci-après l'« AGCM ») ²⁴⁸ a constaté qu'Unilever Italia Mkt. Operations Srl (ci-après « Unilever ») avait abusé de sa position dominante sur le marché italien de la commercialisation des glaces en conditionnements individuels destinées à être consommées « à l'extérieur », à savoir hors du domicile des consommateurs, dans divers points de vente.

L'abus reproché à Unilever résultait d'agissements matériellement commis non pas par cette société, mais par des distributeurs indépendants de ses produits qui avaient imposé des clauses d'exclusivité aux exploitants desdits points de vente. À cet égard, l'AGCM a notamment estimé que les pratiques, objets de son enquête, avaient exclu, ou du moins limité, la possibilité pour les opérateurs concurrents de se livrer à une concurrence fondée sur les mérites de leurs produits.

Dans ce cadre, elle n'a pas jugé obligatoire d'analyser les études économiques produites par Unilever afin de démontrer que les pratiques mises en cause n'avaient pas d'effet d'éviction à l'encontre de ses concurrents au moins aussi efficaces, au motif que ces études étaient dénuées de pertinence en

²⁴⁷ L'arrêt suivant doit également être signalé sous cette rubrique : arrêt du 4 juillet 2023 (grande chambre), **Meta Platforms e.a. (Conditions générales d'utilisation d'un réseau social)** (C-252/21, [EU:C:2023:537](#)), présenté sous la rubrique I.4 « Protection des données à caractère personnel ».

²⁴⁸ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (autorité garante de la concurrence et du marché, Italie).

présence de clauses d'exclusivité, l'emploi de telles clauses par une entreprise occupant une position dominante étant suffisant pour caractériser un usage abusif de cette position.

En conséquence, l'AGCM a infligé à Unilever une amende de 60 668 580 euros pour avoir abusé de sa position dominante, en violation de l'article 102 TFUE.

Le recours formé par Unilever contre cette décision a été rejeté dans son intégralité par la juridiction de première instance.

Saisi en appel, le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie) a posé à la Cour des questions préjudicielles au sujet de l'interprétation et de l'application du droit de l'Union de la concurrence au regard de la décision de l'AGCM.

Par son arrêt, la Cour précise les modalités de mise en œuvre de l'interdiction d'abus de position dominante visée à l'article 102 TFUE face à une entreprise dominante dont le réseau de distribution est organisé exclusivement sur une base contractuelle et spécifique, dans ce contexte, la charge de la preuve incombant à l'autorité nationale de concurrence.

Appréciation de la Cour

Tout d'abord, la Cour juge que des agissements abusifs commis par des distributeurs faisant partie du réseau de distribution d'un producteur jouissant d'une position dominante, tel qu'Unilever, peuvent être imputés à ce dernier au titre de l'article 102 TFUE s'il est établi que ces agissements n'ont pas été adoptés de manière indépendante par ses distributeurs, mais qu'ils font partie d'une politique décidée unilatéralement par ce producteur et mise en œuvre par l'intermédiaire desdits distributeurs.

En effet, dans un tel cas de figure, les distributeurs et, par conséquent, le réseau de distribution que ces derniers forment avec l'entreprise dominante doivent être considérés comme étant simplement un instrument de ramification territoriale de la politique commerciale de ladite entreprise et, à ce titre, comme étant l'instrument par lequel, le cas échéant, la pratique d'éviction en cause a été mise en œuvre.

Il en va notamment ainsi lorsque, comme en l'espèce, les distributeurs d'un producteur dominant sont tenus de faire signer aux exploitants de points de vente des contrats types fournis par ce producteur et contenant des clauses d'exclusivité au bénéfice de ses produits.

Ensuite, la Cour répond à la question de savoir si, aux fins de l'application de l'article 102 TFUE dans un cas tel que celui en cause au principal, l'autorité de concurrence compétente est tenue d'établir que des clauses d'exclusivité figurant dans des contrats de distribution ont pour effet d'exclure du marché des concurrents aussi efficaces que l'entreprise en position dominante et si cette autorité est tenue d'examiner de manière détaillée les analyses économiques produites par cette entreprise, notamment lorsqu'elles sont fondées sur un test dit du « concurrent aussi efficace ».

À cet égard, la Cour rappelle qu'un abus de position dominante peut notamment être établi lorsque le comportement reproché a produit des effets d'éviction à l'égard de concurrents aussi efficaces que l'auteur de ce comportement en termes de structure de coûts, de capacité d'innovation ou de qualité ou encore lorsque ledit comportement repose sur l'utilisation de moyens autres que ceux relevant d'une concurrence « normale », c'est-à-dire fondée sur les mérites. Il appartient, en général, aux autorités de concurrence de démontrer le caractère abusif d'un comportement au regard de l'ensemble des circonstances factuelles pertinentes entourant le comportement en cause, ce qui inclut celles mises en exergue par les éléments de preuve avancés en défense par l'entreprise en position dominante.

Certes, pour établir le caractère abusif d'un comportement, une autorité de concurrence ne doit pas nécessairement démontrer que ce comportement a effectivement produit des effets

anticoncurrentiels. Dès lors, une autorité de concurrence peut constater une violation de l'article 102 TFUE en établissant que, durant la période pendant laquelle le comportement en cause a été mis en œuvre, celui-ci avait, dans les circonstances de l'espèce, la capacité de restreindre la concurrence par les mérites malgré son absence d'effet. Toutefois, cette démonstration doit, en principe, être fondée sur des éléments de preuve tangibles, qui démontrent, en allant au-delà de la simple hypothèse, la capacité effective de la pratique en cause à produire de tels effets, l'existence d'un doute à cet égard devant bénéficier à l'entreprise ayant recours à une telle pratique.

Si une autorité de concurrence peut s'appuyer sur les enseignements des sciences économiques, confirmés par des études empiriques ou comportementales, afin d'apprécier la capacité du comportement d'une entreprise à restreindre la concurrence, d'autres éléments propres aux circonstances de l'espèce, tels que l'ampleur dudit comportement sur le marché, les contraintes de capacités pesant sur les fournisseurs de matières premières ou le fait que l'entreprise en position dominante soit, au moins pour une partie de la demande, un partenaire inévitable, doivent également être pris en compte pour déterminer si, eu égard à ces enseignements, le comportement en cause doit être regardé comme ayant eu la capacité de produire des effets d'éviction sur le marché concerné.

Dans ce contexte, s'agissant plus particulièrement de l'utilisation de clauses d'exclusivité, il ressort de la jurisprudence de la Cour que les clauses par lesquelles des cocontractants s'engagent à s'approvisionner pour la totalité ou une part considérable de leurs besoins auprès d'une entreprise en position dominante, même non assorties de rabais, constituent, par nature, une exploitation d'une position dominante et qu'il en va de même pour les rabais de fidélité accordés par une telle entreprise.

Dans l'arrêt Intel ²⁴⁹, la Cour a, toutefois, précisé cette jurisprudence en indiquant, en premier lieu, que, lorsqu'une entreprise en position dominante soutient, au cours de la procédure administrative, que son comportement n'a pas eu la capacité de produire les effets d'éviction reprochés et avance des éléments de preuve à l'appui de ses allégations, l'autorité de concurrence est notamment tenue d'apprécier l'existence éventuelle d'une stratégie visant à évincer les concurrents au moins aussi efficaces que l'entreprise en position dominante.

En second lieu, la Cour a ajouté que l'analyse de la capacité d'éviction est également pertinente pour l'appréciation du point de savoir si un système de rabais relevant en principe de l'interdiction de l'article 102 TFUE peut être objectivement justifié. En outre, l'effet d'éviction qui résulte d'un système de rabais, désavantageux pour la concurrence, peut être contrebalancé, voire surpassé, par des avantages en termes d'efficacité qui profitent aussi au consommateur. Une telle mise en balance des effets, favorables et défavorables pour la concurrence, de la pratique contestée ne peut être opérée qu'à la suite d'une analyse de la capacité d'éviction de concurrents au moins aussi efficaces que l'entreprise en position dominante, inhérente à la pratique en cause.

Or, cette précision apportée dans l'arrêt Intel par rapport aux systèmes de rabais doit être comprise comme valant également pour les clauses d'exclusivité.

Il s'ensuit que, d'une part, lorsqu'une autorité de concurrence suspecte qu'une entreprise a violé l'article 102 TFUE en ayant recours à de telles clauses et que cette dernière conteste, au cours de la procédure, la capacité concrète desdites clauses d'exclure du marché des concurrents aussi efficaces, éléments de preuve à l'appui, cette autorité doit s'assurer, au stade de la caractérisation de

²⁴⁹ Arrêt du 6 septembre 2017, *Intel/Commission* (C-413/14 P, [EU:C:2017:632](#), point 138, ci-après l'« arrêt Intel »).

l'infraction, que ces clauses avaient, dans les circonstances de l'espèce, la capacité effective d'exclure du marché des concurrents aussi efficaces que cette entreprise.

D'autre part, l'autorité de concurrence ayant ouvert cette procédure est également tenue d'apprécier, de manière concrète, la capacité de ces clauses de restreindre la concurrence, lorsque, au cours de la procédure administrative, l'entreprise suspectée soutient qu'il existe des justifications à sa conduite.

En tout état de cause, la présentation en cours de procédure de preuves susceptibles de démontrer l'absence de capacité à produire des effets restrictifs fait naître l'obligation pour ladite autorité de concurrence de les examiner.

En conséquence, lorsque l'entreprise en position dominante a produit une étude économique afin de démontrer que la pratique qui lui est reprochée n'est pas susceptible d'évincer des concurrents, l'autorité de concurrence compétente ne saurait exclure la pertinence de cette étude sans exposer les raisons pour lesquelles elle estime que celle-ci ne permet pas de contribuer à la démonstration de l'incapacité des pratiques mises en cause à porter atteinte à la concurrence effective sur le marché concerné et, par suite, sans mettre en mesure ladite entreprise de déterminer l'offre de preuve qui pourrait lui être substituée.

La juridiction de renvoi s'étant référée expressément, dans son renvoi préjudiciel, au test du « concurrent aussi efficace », la Cour relève, enfin, qu'un tel test n'est qu'une méthode parmi d'autres permettant d'apprécier si une pratique a la capacité de produire des effets d'éviction. Par conséquent, les autorités de concurrence ne sauraient avoir l'obligation juridique d'avoir recours à ce test pour constater le caractère abusif d'une pratique. Toutefois, si les résultats d'un test de cette nature sont présentés par l'entreprise concernée au cours de la procédure administrative, l'autorité de concurrence est tenue d'en examiner la valeur probante.

Arrêt du 21 décembre 2023 (grande chambre), European Superleague Company (C-333/21, [EU:C:2023:1011](#))

« Renvoi préjudiciel – Concurrence – Marché intérieur – Réglementations instituées par des associations sportives internationales – Football professionnel – Entités de droit privé investies de pouvoirs de réglementation, de contrôle, de décision et de sanction – Règles relatives à l'autorisation préalable des compétitions, à la participation des clubs de football et des joueurs à ces compétitions ainsi qu'à l'exploitation des droits commerciaux et médiatiques relatifs aux dites compétitions – Exercice parallèle d'activités économiques – Organisation et commercialisation de compétitions – Exploitation des droits commerciaux et médiatiques correspondants – Article 101, paragraphe 1, TFUE – Décision d'association d'entreprises portant atteinte à la concurrence – Notions d'"objet" et d'"effet" anticoncurrentiels – Exemption au titre de l'article 101, paragraphe 3, TFUE – Conditions – Article 102 TFUE – Abus de position dominante – Justification – Conditions – Article 56 TFUE – Entraves à la liberté de prestation de services – Justification éventuelle – Conditions – Charge de la preuve »

La Fédération internationale de football association (FIFA) est une association de droit suisse qui a pour but, notamment, d'établir des règles et des dispositions régissant le football et les questions y afférentes, ainsi que de contrôler le football sous toutes ses formes au niveau mondial, mais également d'organiser ses propres compétitions internationales. La FIFA est composée d'associations nationales de football membres d'une des six confédérations continentales qu'elle reconnaît – parmi lesquelles figure l'Union des associations européennes de football (UEFA), une association de droit suisse dont les principales missions consistent à surveiller et à contrôler le développement du football, sous toutes ses formes, à l'échelle européenne. En tant que membres de la FIFA et de l'UEFA, ces associations nationales ont l'obligation, notamment, d'amener leurs propres membres ou affiliés à respecter les statuts, les règlements, les directives et les décisions de la FIFA et de l'UEFA, ainsi que

de faire observer ceux-ci par l'ensemble des acteurs du football, en particulier les ligues professionnelles, les clubs et les joueurs.

Conformément à leurs statuts respectifs, la FIFA et l'UEFA ont le pouvoir d'autoriser la tenue des compétitions internationales de football professionnel et notamment des compétitions entre les clubs de football affiliés à une association nationale (ou « compétitions de football interclubs »). Elles peuvent aussi organiser de telles compétitions et exploiter les différents droits liés à celles-ci.

European Superleague Company, SL (ci-après « ESLC ») est une société de droit espagnol constituée par plusieurs clubs de football professionnel dans le but d'organiser une nouvelle compétition européenne annuelle de football interclubs, dénommée « Superleague ».

Le pacte d'actionnaires et d'investissement, qui lie les promoteurs du projet, subordonne la mise en place de la Superleague à sa reconnaissance par la FIFA ou l'UEFA en tant que nouvelle compétition compatible avec leurs statuts.

À la suite de l'annonce de la création de la Superleague, la FIFA et l'UEFA ont publié, le 21 janvier 2021, une déclaration commune pour exprimer leur refus de reconnaître cette nouvelle compétition et mettre en garde sur le fait que tout joueur ou tout club participant à cette celle-ci serait exclu de celles organisées par la FIFA et par l'UEFA. Par un autre communiqué, l'UEFA et plusieurs associations nationales ont rappelé la possibilité d'adopter des mesures disciplinaires à l'encontre des participants à la Superleague, notamment leur exclusion de certaines grandes compétitions européennes et mondiales.

Dans ces circonstances, ESLC a saisi le Juzgado de lo Mercantil no 17 de Madrid (tribunal de commerce n° 17 de Madrid, Espagne) d'une action en justice visant, en substance, à faire constater le caractère illégal et préjudiciable de ces annonces ainsi que des comportements par lesquels la FIFA, l'UEFA et les associations nationales qui en sont membres pourraient concrétiser celles-ci.

Selon cette juridiction, la FIFA et l'UEFA détiennent une position de monopole ou, à tout le moins, de dominance sur le marché de l'organisation et de la commercialisation des compétitions internationales de football interclubs, ainsi que sur celui de l'exploitation des différents droits liés à celles-ci. Dans ce contexte, elle s'interroge sur la compatibilité de certaines dispositions statutaires de la FIFA et de l'UEFA avec le droit de l'Union, notamment les articles 101 et 102 TFUE, ainsi que les dispositions relatives aux différentes libertés fondamentales garanties par le traité FUE.

Par son arrêt, prononcé le même jour que deux autres arrêts²⁵⁰ concernant l'application du droit économique de l'Union aux règles instituées par des fédérations sportives internationales ou nationales, la Cour, réunie en grande chambre, précise les conditions dans lesquelles les règles mises en place par la FIFA et l'UEFA concernant, d'une part, l'autorisation préalable des compétitions internationales de football interclubs, la participation des clubs de football et des joueurs à celles-ci, ainsi que les sanctions instituées accessoirement à ces règles, et, d'autre part, l'exploitation des différents droits liés à ces compétitions, peuvent être considérées comme étant constitutives d'un abus de position dominante au sens de l'article 102 TFUE, ainsi que d'entente anticoncurrentielle au sens de l'article 101 TFUE. Elle se prononce également sur la compatibilité de ces règles d'autorisation préalable, de participation et de sanction avec la libre prestation des services garantie par l'article 56 TFUE.

²⁵⁰ Arrêts du 21 décembre 2023, *International Skating Union/Commission* (C-124/21 P, [EU:C:2023:1012](#)), et du 21 décembre 2023, *Royal Antwerp Football Club* (C-680/21, [EU:C:2023:1010](#)).

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour formule trois séries d'observations.

Tout d'abord, elle précise que les questions posées par la juridiction de renvoi portent exclusivement sur les règles adoptées par la FIFA et par l'UEFA concernant, d'une part, l'autorisation préalable des compétitions internationales de football interclubs et la participation des clubs de football professionnel et de leurs joueurs à celles-ci, et, d'autre part, l'exploitation des différents droits liés à ces compétitions. La Cour n'est donc appelée à prendre position ni sur l'existence même de la FIFA et de l'UEFA, ni sur le bien-fondé d'autres règles adoptées par ces deux fédérations, ni, enfin, sur l'existence ou les caractéristiques du projet de Superleague lui-même, que ce soit au regard des règles de concurrence ou des libertés économiques consacrées par le traité FUE.

Ensuite, la Cour observe que l'ensemble des règles sur lesquelles elle est interrogée relèvent du champ d'application des dispositions du traité FUE relatives au droit de la concurrence, ainsi que de celles relatives aux libertés de circulation. À cet égard, elle rappelle que, dans la mesure où l'exercice d'un sport constitue une activité économique, il relève des dispositions du droit de l'Union qui sont applicables en présence d'une telle activité, hormis certaines règles spécifiques adoptées exclusivement pour des motifs d'ordre non économique et portant uniquement sur des questions intéressant uniquement le sport en tant que tel. Or, les règles en cause, qu'elles émanent de la FIFA ou de l'UEFA, ne relèvent pas d'une telle exception, dès lors qu'elles portent sur l'exercice du football en tant qu'activité économique.

Enfin, s'agissant des conséquences susceptibles d'être attachées à l'article 165 TFUE – qui énonce tant les objectifs qui sont assignés à l'action de l'Union dans le domaine du sport que les moyens auxquels il peut être recouru pour contribuer à la réalisation de ces objectifs –, la Cour observe que cette disposition ne constitue pas une règle spéciale soustrayant le sport à tout ou partie des autres dispositions du droit primaire de l'Union susceptibles d'être appliquées à celui-ci ou qui imposerait de lui réserver un traitement particulier dans le cadre de cette application. Elle rappelle, par ailleurs, que les indéniables spécificités qui caractérisent l'activité sportive peuvent être prises en compte, entre autres éléments et pour autant qu'elles s'avèrent pertinentes, lors de l'application des dispositions du traité FUE relatives au droit de la concurrence et aux libertés de circulation, étant observé, toutefois, que cette prise en compte ne peut s'opérer que dans le cadre et dans le respect des conditions ainsi que des critères d'application prévus à chacune de ces dispositions.

À la lumière de ces observations et après avoir relevé que la FIFA et l'UEFA doivent être qualifiées d'« entreprises », au sens du droit européen de la concurrence, dans la mesure où elles exercent des activités économiques telles que l'organisation de compétitions de football et l'exploitation des droits liés à celles-ci, la Cour se penche, en premier lieu, sur le point de savoir si la mise en place par la FIFA et l'UEFA de règles relatives à l'autorisation préalable des compétitions de football interclubs ainsi qu'à la participation à celles-ci, sous peine de sanctions, peut être considérée, d'une part, comme étant constitutive d'un abus de position dominante au sens de l'article 102 TFUE et, d'autre part, comme une entente anticoncurrentielle au sens de l'article 101 TFUE.

À cet égard, la Cour expose que les spécificités du football professionnel, notamment son importance sociale, culturelle et médiatique, ainsi que le fait que ce sport repose sur l'ouverture et le mérite sportif, permettent de considérer qu'il est légitime de soumettre l'organisation et le déroulement des compétitions internationales de football professionnel à des règles communes destinées à garantir l'homogénéité et la coordination de ces compétitions au sein d'un calendrier d'ensemble ainsi qu'à promouvoir la tenue de compétitions sportives fondées sur une certaine égalité des chances ainsi que sur le mérite. En outre, il est légitime de s'assurer du respect de ces règles communes au moyen de règles telles que celles mises en place par la FIFA et l'UEFA en ce qui concerne l'autorisation préalable des dites compétitions ainsi que la participation des clubs et des joueurs à celles-ci. Il s'ensuit que, dans le contexte spécifique du football professionnel et des activités économiques auxquelles l'exercice de ce sport donne lieu, ni l'adoption de ces règles ni leur mise en œuvre ne peuvent être

qualifiées, dans leur principe et de façon générale, d'« exploitation abusive d'une position dominante », au sens de l'article 102 TFUE. Il en va de même des sanctions instituées accessoirement à ces règles, dans la mesure où de telles sanctions sont légitimes, dans leur principe, pour garantir l'effectivité desdites règles.

En revanche, aucune de ces spécificités n'est susceptible de permettre de considérer comme légitimes l'adoption et la mise en œuvre de règles, ainsi que des sanctions instituées accessoirement à celles-ci, qui ne sont pas encadrées par des critères matériels ainsi que par des modalités procédurales propres à en assurer le caractère transparent, objectif, non discriminatoire et proportionné. Plus précisément, il est nécessaire que ces critères et ces conditions aient été édictés, sous une forme accessible, préalablement à toute mise en œuvre des règles en cause. En outre, pour que lesdits critères et lesdites conditions puissent être regardés comme étant non discriminatoires, ils ne doivent pas soumettre l'organisation et la commercialisation de compétitions tierces, ainsi que la participation des clubs et des joueurs à celles-ci, à des exigences qui seraient soit différentes de celles qui sont applicables aux compétitions organisées et commercialisées par l'entité décisionnaire, soit identiques ou similaires, mais impossibles ou excessivement difficiles à remplir en pratique par une entreprise qui n'a pas la même qualité d'association ou pas les mêmes pouvoirs que cette entité et qui se trouve, dès lors, dans une situation différente de celle-ci. Enfin, pour que les sanctions instituées accessoirement à ces règles ne soient pas discrétionnaires, elles doivent être gouvernées par des critères qui doivent non seulement être, eux aussi, transparents, objectifs, précis et non discriminatoires, mais également garantir que ces sanctions sont déterminées, dans chaque cas concret, dans le respect du principe de proportionnalité, compte tenu, notamment, de la nature, de la durée ainsi que de la gravité du manquement constaté.

Il s'ensuit que, dans le cas où des règles d'autorisation préalable, de participation et de sanction ne sont pas encadrées par des critères matériels et par des modalités procédurales propres à en garantir le caractère transparent, objectif, précis, non discriminatoire et proportionné, leur adoption et leur mise en œuvre constituent un abus de position dominante au sens de l'article 102 TFUE.

Pour ce qui est de l'application de l'article 101 TFUE auxdites règles, la Cour relève que, même si l'adoption de règles d'autorisation préalable des compétitions de football interclubs peut être motivée par la poursuite de certains objectifs légitimes, comme celui consistant à faire respecter les principes, les valeurs et les règles du jeu qui sous-tendent le football professionnel, elles donnent à la FIFA et à l'UEFA le pouvoir d'autoriser, de contrôler ou de conditionner l'accès de toute entreprise potentiellement concurrente au marché concerné, et donc de déterminer aussi bien le degré de concurrence qui peut exister sur ce marché que les conditions dans lesquelles cette éventuelle concurrence peut trouver à s'exercer.

Par ailleurs, les règles relatives à la participation des clubs et des joueurs à de telles compétitions sont de nature à renforcer l'objet anticoncurrentiel qui est inhérent à tout mécanisme d'autorisation préalable non assorti de limites, d'obligations et d'un contrôle propres à en garantir le caractère transparent, objectif, précis et non discriminatoire, en empêchant toute entreprise organisatrice d'une compétition potentiellement concurrente de faire utilement appel aux ressources disponibles sur le marché, à savoir les clubs et les joueurs, ces derniers s'exposant, en cas de participation à une compétition n'ayant pas reçu l'autorisation préalable de la FIFA et de l'UEFA, à des sanctions qui ne sont encadrées par aucun critère matériel ni par aucune modalité procédurale propre à assurer leur caractère transparent, objectif, précis, non discriminatoire et proportionné.

Il s'ensuit que, dans le cas où elles ne sont pas encadrées par de tels critères et de telles modalités procédurales, les règles en cause présentent, par leur nature même, un degré suffisant de nocivité pour la concurrence et doivent par conséquent être regardées comme ayant pour objet d'empêcher celle-ci. Elles relèvent donc de l'interdiction énoncée à l'article 101, paragraphe 1, TFUE, sans qu'il soit nécessaire d'en examiner les effets actuels ou potentiels.

En deuxième lieu, la Cour se penche sur la question de savoir si les règles d'autorisation préalable, de participation et de sanction en question peuvent bénéficier d'une exemption ou être considérées comme étant justifiées. À cet égard, la Cour rappelle, premièrement, que certains comportements particuliers, tels des règles éthiques ou déontologiques adoptées par une association, sont susceptibles de ne pas tomber sous le coup de l'interdiction édictée à l'article 101, paragraphe 1, TFUE même s'ils ont pour effets inhérents de restreindre la concurrence, pour autant qu'ils se justifient par la poursuite d'objectifs légitimes d'intérêt général dénués, en soi, de caractère anticoncurrentiel et que la nécessité et le caractère proportionné des moyens mis en œuvre à cet effet aient été dûment établis. Elle précise cependant que cette jurisprudence ne trouve pas à s'appliquer en présence de comportements qui violent par leur nature même l'article 102 TFUE ou qui présentent un degré de nocivité justifiant de considérer qu'ils ont pour « objet » d'empêcher, de restreindre ou de fausser la concurrence, au sens de l'article 101 TFUE.

Deuxièmement, s'agissant de l'exemption prévue à l'article 101, paragraphe 3, TFUE, il appartient à la partie qui invoque son bénéfice d'établir la réunion de quatre conditions cumulatives. Ainsi, le comportement considéré doit permettre, avec un degré de probabilité suffisant, la réalisation de gains d'efficacité tout en réservant aux utilisateurs une partie équitable des profits qui résultent de ces gains, sans imposer de restrictions qui ne sont pas indispensables à la réalisation de tels gains et sans éliminer toute concurrence effective pour une partie substantielle des produits ou des services concernés.

Il incombe à la juridiction de renvoi d'apprécier, sur la base des éléments de preuve apportés par les parties au principal, si ces conditions sont respectées en l'occurrence. Cela étant, s'agissant de l'ultime condition tenant à la subsistance d'une concurrence effective, la Cour observe que la juridiction de renvoi devra prendre en compte le fait que les règles d'autorisation préalable, de participation et de sanction ne sont pas encadrées par des critères matériels et par des modalités procédurales propres à garantir leur caractère transparent, objectif, précis et non discriminatoire, une telle situation étant de nature à permettre aux entités qui ont adopté ces règles d'empêcher toute concurrence sur le marché de l'organisation et de la commercialisation des compétitions de football interclubs sur le territoire de l'Union.

De façon cohérente, il découle de la jurisprudence de la Cour relative à l'article 102 TFUE qu'un comportement abusif d'une entreprise détenant une position dominante peut échapper à l'interdiction énoncée à cette disposition si l'entreprise concernée établit que son comportement était soit objectivement justifié par des circonstances extérieures à l'entreprise et proportionné à cette justification, soit contrebalancé, voire surpassé, par des avantages en termes d'efficacité qui profitent également aux consommateurs.

En l'espèce, s'agissant, d'une part, d'une éventuelle justification objective, les règles mises en place par la FIFA et l'UEFA ont pour but de réserver à ces entités l'organisation de toute compétition de ce genre, au risque d'éliminer toute concurrence de la part d'une entreprise tierce, de sorte qu'un tel comportement constitue un abus de position dominante interdit par l'article 102 TFUE et non justifié par des nécessités d'ordre technique et commercial. D'autre part, en ce qui concerne les avantages en termes d'efficacité, il reviendra à ces deux associations sportives de démontrer, devant la juridiction de renvoi, que des gains d'efficacité sont susceptibles d'être réalisés par leur comportement, que ces gains d'efficacité neutralisent les effets préjudiciables probables de ce comportement sur le jeu de la concurrence sur les marchés affectés ainsi que sur les intérêts des consommateurs, que ledit comportement est indispensable à la réalisation de tels gains d'efficacité et qu'il n'élimine pas une concurrence effective en supprimant la totalité ou la plupart des sources existantes de concurrence actuelle ou potentielle.

En troisième lieu, en ce qui concerne les règles de la FIFA et de l'UEFA relatives aux droits qui peuvent naître des compétitions de football professionnel interclubs organisées par ces entités, la Cour observe que ces règles sont, eu égard à leur teneur, aux buts qu'elles visent objectivement à atteindre à l'égard de la concurrence ainsi qu'au contexte économique et juridique dans lequel elles s'insèrent,

de nature non seulement à empêcher toute concurrence entre les clubs de football professionnel qui sont affiliés aux associations nationales de football membres de la FIFA et de l'UEFA, dans le cadre de la commercialisation des différents droits liés aux matches auxquels ceux-ci participent, mais également à affecter le fonctionnement de la concurrence au détriment d'entreprises tierces opérant sur un ensemble de marchés de médias ou de services situés en aval de cette commercialisation, au préjudice des consommateurs et des téléspectateurs.

Il s'ensuit que de telles règles ont pour objet d'empêcher ou de restreindre la concurrence sur les différents marchés concernés, au sens de l'article 101, paragraphe 1, TFUE, et constituent une « exploitation abusive » d'une position dominante au sens de l'article 102 TFUE, à moins que leur caractère ne soit justifié, notamment au regard de la réalisation des gains d'efficacité ainsi que du profit réservé aux utilisateurs. C'est ainsi à la juridiction de renvoi qu'il appartiendra de déterminer, d'une part, si la négociation de l'achat de ces droits auprès de deux vendeurs exclusifs permet aux acheteurs actuels ou potentiels de réduire les coûts de transactions ainsi que l'incertitude à laquelle ils seraient confrontés s'ils devaient négocier au cas par cas avec les clubs participants et, d'autre part, si le profit réalisé par la vente centralisée desdits droits permet d'assurer, de façon démontrée, une certaine forme de redistribution solidaire au sein du football au profit de l'ensemble des utilisateurs.

En quatrième et dernier lieu, la Cour constate que les règles d'autorisation préalable, de participation et de sanction constituent une entrave à la liberté de prestation de services consacrée par l'article 56 TFUE. En effet, en permettant à la FIFA et à l'UEFA de contrôler, de façon discrétionnaire, la possibilité pour toute entreprise tierce d'organiser et de commercialiser des compétitions interclubs sur le territoire de l'Union, la possibilité pour tout club de football professionnel de participer à ces compétitions ainsi que, par ricochet, la possibilité pour toute autre entreprise de fournir des services liés à l'organisation ou à la commercialisation desdites compétitions, ces règles sont de nature non pas simplement à gêner ou à rendre moins attrayantes les différentes activités économiques concernées, mais bien à les empêcher, en limitant l'accès de tout nouvel arrivant à celles-ci. Par ailleurs, l'absence de critère objectif, non discriminatoire et connu à l'avance encadrant ces règles ne permet pas de considérer l'adoption de ces dernières comme étant justifiées par un objectif légitime d'intérêt général.

3. Concentrations

Arrêt du 13 juillet 2023 (grande chambre), Commission/CK Telecoms UK Investments (C-376/20 P, [EU:C:2023:561](#))

« Pourvoi – Concurrence – Règlement (CE) n° 139/2004 – Contrôle des concentrations d'entreprises – Services de télécommunications mobiles – Décision déclarant une concentration incompatible avec le marché intérieur – Marché oligopolistique – Entrave significative à une concurrence effective – Effets non coordonnés – Niveau de preuve – Marge d'appréciation de la Commission européenne en matière économique – Limites du contrôle juridictionnel – Lignes directrices sur les concentrations horizontales – Facteurs pertinents pour démontrer une entrave significative à une concurrence effective – Notions d'« important moteur de la concurrence » et de « concurrents proches » – Proximité de concurrence entre les parties à la concentration – Analyse quantitative des effets de la concentration projetée sur les prix – Gains d'efficacité – Dénaturation – Grief soulevé d'office par le Tribunal de l'Union européenne – Annulation »

Un projet de concentration entre deux des quatre opérateurs de téléphonie mobile actifs sur le marché de détail des services de télécommunications mobiles au Royaume-Uni a été notifié à la Commission européenne le 11 septembre 2015. Ce projet devait permettre à CK Hutchison Holdings Ltd, par l'intermédiaire de sa filiale indirecte Hutchison 3G UK Investments Ltd, laquelle est devenue CK Telecoms UK Investments Ltd (ci-après « CK Telecoms »), de prendre le contrôle exclusif de Telefónica Europe plc (ci-après « O2 »). À l'issue de la concentration projetée, Hutchison 3G UK Ltd (ci-

après « Three »), filiale indirecte de CK Hutchison Holdings, et O2 seraient devenues le principal acteur de ce marché, devant les deux autres opérateurs restants, à savoir EE Ltd, filiale de BT Group plc (ci-après « BT/EE ») et ancien opérateur historique, ainsi que Vodafone.

Par décision du 11 mai 2016²⁵¹, la Commission, en application du règlement sur les concentrations²⁵² et de ses lignes directrices sur l'appréciation des concentrations horizontales²⁵³, a déclaré l'opération de concentration incompatible avec le marché intérieur. Cette institution a développé trois « théories du préjudice ». En effet, elle a considéré que l'opération créerait des entraves significatives à une concurrence effective à cause d'effets non coordonnés résultant, premièrement, de l'élimination de fortes contraintes concurrentielles sur le marché de détail (première « théorie du préjudice »), qui aurait vraisemblablement entraîné une hausse des prix des services de télécommunications mobiles et une limitation du choix pour les consommateurs. Deuxièmement, le marché en cause se caractérisant par le fait que BT/EE et Three, d'une part, et Vodafone et O2, d'autre part, avaient conclu des accords de partage de réseau, l'opération aurait influé négativement sur la qualité des services pour les consommateurs, en entravant le développement de l'infrastructure de réseau mobile au Royaume-Uni (deuxième « théorie du préjudice »). Troisièmement, la concentration risquait d'avoir des effets non coordonnés significatifs sur le marché de gros (troisième « théorie du préjudice »).

Saisi par CK Telecoms d'un recours tendant à l'annulation de la décision litigieuse, le Tribunal était ainsi appelé à se prononcer, pour la première fois, sur les conditions d'application du règlement sur les concentrations à une concentration sur un marché oligopolistique n'emportant ni création ni renforcement d'une position dominante individuelle ou collective, mais pouvant donner lieu à des effets non coordonnés.

Par arrêt du 28 mai 2020²⁵⁴, le Tribunal a annulé la décision litigieuse, jugeant, en substance, que la Commission n'était pas parvenue à démontrer que la concentration notifiée générerait des effets non coordonnés susceptibles de constituer des entraves significatives à une concurrence effective, que ce soit sur le marché de détail, au titre de la première et de la deuxième théorie du préjudice, ou sur le marché de gros, au titre de la troisième théorie.

La Commission a formé un pourvoi à l'encontre de l'arrêt attaqué.

Par son arrêt, la Cour, réunie en grande chambre, juge fondés la plupart des griefs formulés par la Commission dans le cadre des six moyens invoqués à l'appui de son pourvoi et annule, en conséquence, l'arrêt attaqué dans son intégralité. À cette occasion, la Cour apporte des précisions, notamment, sur : (i) le niveau de preuve requis de la Commission pour constater l'existence éventuelle d'une entrave significative à une concurrence effective, (ii) l'interprétation de l'article 2, paragraphe 3, du règlement sur les concentrations, (iii) l'étendue du contrôle juridictionnel, (iv) l'interprétation des notions d'« important moteur de la concurrence » et de « concurrents proches »,

²⁵¹ Décision de la Commission, du 11 mai 2016, déclarant une concentration incompatible avec le marché intérieur (Affaire M.7612 – Hutchison 3G UK/Telefónica UK), notifiée sous le numéro C(2016) 2796, disponible en anglais, dans sa version non confidentielle, à l'adresse suivante : <https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7612_6555_3.pdf>, et publiée sous forme de résumé au *Journal officiel de l'Union européenne* (JO 2016, C 357, p. 15, ci-après la « décision litigieuse »).

²⁵² Règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil, du 20 janvier 2004, relatif au contrôle des concentrations entre entreprises (JO 2004, L 24, p. 1).

²⁵³ Lignes directrices sur l'appréciation des concentrations horizontales au regard du règlement du Conseil relatif au contrôle des concentrations entre entreprises (JO 2004, C 31, p. 5, ci-après les « lignes directrices »).

²⁵⁴ Arrêt du 28 mai 2020, *CK Telecoms UK Investments/Commission* (T-399/16, [EU:T:2020:217](https://eur-lex.europa.eu/eli/jt/2020/217), ci-après l'« arrêt attaqué »).

(v) les gains d'efficacité qui peuvent être pris en compte par la Commission, et (vi) l'appréciation globale des facteurs pertinents pouvant influencer sur la probabilité qu'une concentration pourrait entraîner ou non des effets non coordonnés significatifs sur un marché oligopolistique.

Appréciation de la Cour

Premièrement, la Cour examine le moyen visant à contester, dans son principe, la détermination, par le Tribunal, du niveau de preuve exigé de la Commission, dans le cadre de l'analyse prospective des effets de la concentration en cause, pour démontrer l'existence éventuelle d'entraves significatives à une concurrence effective propre à justifier une décision d'incompatibilité.

En ce qui concerne la détermination du niveau de preuve requis, la Cour observe, d'emblée, que les dispositions du règlement sur les concentrations délimitant les prérogatives de la Commission en matière de contrôle de concentrations²⁵⁵ revêtent un caractère symétrique s'agissant des exigences de preuve imposées à la Commission afin de démontrer qu'une concentration notifiée entraverait ou non de manière significative une concurrence effective et doit ainsi être déclarée incompatible ou compatible avec le marché intérieur. Dans ce contexte, la Cour rappelle que l'analyse ainsi requise ne peut s'appuyer sur aucune présomption générale de compatibilité ou d'incompatibilité avec le marché intérieur. Par ailleurs, le niveau de preuve exigé ne dépend ni du type d'opération de concentration examinée par la Commission ni de la complexité intrinsèque d'une thèse d'entrave à la concurrence postulée à l'égard d'une concentration notifiée. Dans ces conditions, compte tenu de la nature prospective de l'analyse économique requise, la Cour considère que, afin de pouvoir se prononcer sur une opération de concentration, il suffit que la Commission démontre, au moyen d'éléments suffisamment significatifs et concordants, qu'il est plus probable qu'improbable que cette concentration entraverait ou non de manière significative une concurrence effective dans le marché intérieur ou une partie substantielle de celui-ci. Dès lors, en considérant, dans l'arrêt attaqué, que la Commission est tenue de démontrer avec une « probabilité sérieuse l'existence d'entraves significatives » à une concurrence effective à la suite de la concentration et que « l'exigence de preuve applicable dans le cas d'espèce est, par conséquent, plus stricte que celle en vertu de laquelle une entrave significative à une concurrence effective serait "plus probable qu'improbable" », le Tribunal a appliqué une exigence de preuve ne découlant pas du règlement sur les concentrations, tel qu'interprété par la Cour, et a commis, ce faisant, une erreur de droit.

Deuxièmement, la Cour juge erronée l'interprétation donnée par le Tribunal à l'article 2, paragraphe 3, du règlement sur les concentrations, lu à la lumière du considérant 25 de celui-ci, quant aux conditions requises pour établir l'existence éventuelle d'une entrave significative à une concurrence effective résultant d'une concentration ayant des effets non coordonnés dans un marché oligopolistique. Le Tribunal a estimé que ce considérant prévoit deux conditions cumulatives pour que de tels effets puissent, dans certaines circonstances, avoir pour conséquence une entrave significative à une concurrence effective, à savoir, d'une part, l'élimination des fortes contraintes concurrentielles que les parties à la concentration exerçaient l'une sur l'autre et, d'autre part, la réduction des pressions concurrentielles sur les autres concurrents. Ainsi, cette juridiction a exigé de la Commission qu'elle démontre que ces deux conditions étaient remplies en l'occurrence. Or, dans la mesure où une telle interprétation, postulant le caractère cumulatif desdites conditions, implique que l'élimination des fortes contraintes concurrentielles que les parties à la concentration exerçaient l'une sur l'autre et l'augmentation unilatérale des prix qui pourraient en résulter ne sont jamais, à elles seules, suffisantes afin de démontrer une entrave significative à une concurrence effective, cette interprétation est incompatible avec l'objectif du règlement sur les concentrations, lequel vise à

²⁵⁵ Voir, en l'occurrence, article 2, paragraphes 2 et 3, et article 8, paragraphes 1 et 3, du règlement sur les concentrations.

instaurer un contrôle de toutes les concentrations susceptibles d'entraîner une telle entrave, y compris celles donnant lieu à des effets non coordonnés.

Tirant les conséquences des considérations de principe qui précèdent, la Cour procède, troisièmement, à l'examen du moyen par lequel la Commission a reproché, en substance, au Tribunal, tout d'abord, d'avoir outrepassé les limites du contrôle juridictionnel lui incombant en interprétant les notions d'« important moteur de la concurrence » et de « concurrents proches », ensuite, d'avoir dénaturé tant la décision litigieuse que son mémoire en défense et, enfin, d'avoir procédé à une interprétation erronée des notions d'« important moteur de la concurrence » et de « concurrents proches » figurant dans les lignes directrices.

À cet égard, la Cour souligne d'emblée qu'il ne saurait être reproché au Tribunal d'avoir outrepassé les limites du contrôle juridictionnel lui incombant en interprétant ces notions. En effet, s'il est vrai que lesdites notions nécessitent une analyse économique lors de leur mise en œuvre, le juge de l'Union n'en demeure pas moins compétent pour les interpréter dans l'exercice du contrôle dont il est investi à l'égard des décisions de la Commission prises en matière de contrôle des concentrations.

Cela étant, l'examen par la Cour des motifs critiqués révèle que les insuffisances retenues par le Tribunal, en relation avec la mise en œuvre desdites notions, procèdent tant d'une dénaturation de la décision litigieuse que d'une interprétation erronée des notions d'« important moteur de la concurrence » et de « concurrents proches ».

D'une part, il ne ressort pas de cette décision que la Commission a considéré que l'élimination d'un « important moteur de la concurrence » ou la proximité de la concurrence suffiraient en l'espèce, en elles-mêmes, à prouver une entrave significative à une concurrence effective. En jugeant le contraire, le Tribunal a donc dénaturé le sens de la décision litigieuse. D'autre part, la Cour constate que le Tribunal a commis une erreur de droit en retenant que, pour pouvoir qualifier une entreprise d'« important moteur de la concurrence », il appartenait à la Commission de démontrer, en particulier, que l'entreprise concernée se livrait à une concurrence particulièrement agressive en termes de prix et forçait les autres acteurs sur le marché à s'aligner sur ses prix, alors qu'il lui suffit d'établir que l'entreprise en question jouait un rôle plus important dans le jeu de la concurrence que ne laisseraient supposer ses parts de marché ou tout autre indicateur similaire, ainsi que le confirme le point 37 des lignes directrices. C'est donc à tort que le Tribunal a constaté, en l'espèce, que la Commission n'avait pas démontré à suffisance de droit que Three relève de cette notion. De même, la Cour considère que, aux fins de la mise en œuvre de la notion de « concurrents proches », le Tribunal n'était pas davantage fondé à exiger de la Commission qu'elle établisse la proximité « particulière » des parties à la concentration pour pouvoir les qualifier de « concurrents proches ».

Quatrièmement, s'agissant de l'analyse quantitative des effets de la concentration projetée sur les prix, également jugée insuffisamment étayée par le Tribunal, il ressort de l'examen des points pertinents de l'arrêt attaqué qu'aucun des éléments retenus par le Tribunal n'est propre à soutenir le constat critiqué.

En effet, d'une part, en observant, après avoir comparé l'estimation, présentée comme non contestée, de la hausse des prix escomptée en l'espèce à des valeurs supérieures établies dans d'autres affaires, que ces valeurs n'ont pas pour autant été considérées comme « significatives » par la Commission, le Tribunal a dénaturé les écritures de la Commission en première instance, qui révèlent le désaccord des parties au sujet de l'estimation à retenir, et a erronément comparé la présente affaire à ces autres affaires de concentration examinées par la Commission.

D'autre part, c'est également à tort que le Tribunal a estimé qu'il appartenait à la Commission d'inclure dans son analyse quantitative des gains d'efficacité dits « standards » qui, selon cette juridiction, sont propres à toutes les concentrations. La Cour considère en effet qu'il incombe aux seules parties à l'opération d'établir de tels effets pro-concurrentiels, lesquels ne sauraient, de surcroît, se présumer.

Cinquièmement, la Cour examine le moyen par lequel la Commission reproche au Tribunal de ne pas avoir analysé si l'ensemble des facteurs pertinents permettaient de considérer qu'elle avait réussi, en l'espèce, à établir que la concentration aboutirait à une entrave significative à une concurrence effective et d'avoir donc erronément limité son examen à certains facteurs étayant la première théorie du préjudice et au point de savoir si, pris séparément, ces facteurs étaient suffisants pour établir une telle entrave. La Cour accueille ce moyen et constate que, en n'ayant pas procédé, à la suite de son examen du bien-fondé des facteurs et des constatations contestés par CK Telecoms en première instance et au vu du résultat qui en découle, à une appréciation globale des facteurs et des constatations pertinents pour vérifier si la Commission avait démontré l'existence d'une entrave significative à une concurrence effective, le Tribunal a commis une erreur de droit.

Sixièmement, la Cour examine les motifs visés par le pourvoi sur lesquels le Tribunal s'est fondé pour écarter l'analyse de la Commission au titre de la deuxième théorie du préjudice. À cet égard, la Cour considère, d'une part, que le constat du Tribunal selon lequel la Commission n'a pas procédé à une appréciation d'une possible dégradation de la qualité du réseau de l'entité issue de la concentration procédait d'une dénaturation de la décision litigieuse. D'autre part, la Cour observe que CK Telecoms n'avait pas reproché à la Commission, devant le Tribunal, d'avoir omis de préciser ou d'analyser le cadre temporel approprié dans lequel cette institution entendait établir l'existence d'effets non coordonnés et d'une entrave significative à une concurrence effective. Cela étant, le Tribunal a effectué de sa propre initiative une analyse de cette problématique. Ainsi, cette juridiction a erronément soulevé d'office un grief qui ne saurait pourtant être qualifié de moyen d'ordre public.

Compte tenu de l'ampleur, de la nature et de la portée des erreurs commises par le Tribunal, qui affectent l'ensemble du raisonnement suivi par celui-ci dans l'arrêt attaqué, la Cour juge qu'il y a lieu d'annuler ce dernier. Étant donné que le Tribunal a rendu son arrêt sans examiner l'intégralité des moyens soulevés et que la nature et la portée des erreurs identifiées par la Cour requièrent, pour l'essentiel, une nouvelle analyse, la Cour estime que l'affaire n'est pas en état d'être jugée et, en conséquence, en ordonne le renvoi devant le Tribunal.

4. Aides d'État

Arrêt du 12 janvier 2023 (grande chambre), DOBELES HES (C-702/20 et C-17/21, [EU:C:2023:1](#))

« Renvoi préjudiciel – Aides d'État – Article 107, paragraphe 1, TFUE – Réglementation nationale prévoyant l'obligation pour l'opérateur public de s'approvisionner auprès des producteurs d'énergies renouvelables à un prix supérieur à celui du marché – Absence de versement d'une partie de l'aide concernée – Demande de compensation présentée par ces producteurs auprès d'une autorité publique distincte de celle qui est, en principe, tenue, en application de cette réglementation nationale, de verser cette aide et dont le budget est uniquement destiné à assurer son propre fonctionnement – Aide nouvelle – Obligation de notification – Aide de minimis – Règlement (UE) n° 1407/2013 – Article 5, paragraphe 2 – Cumul – Prise en considération des montants d'aide déjà perçus pendant la période de référence sur le fondement de ladite réglementation nationale »

Les sociétés « DOBELES HES » SIA et « GM » SIA (ci-après les « producteurs concernés ») exploitent des centrales hydro-électriques en Lettonie et produisent de l'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables.

Jusqu'au 7 juin 2005, une disposition de la loi lettone relative à l'énergie accordait aux producteurs d'électricité, sous certaines conditions, le droit de vendre leur excédent de production électrique à l'entreprise de distribution d'électricité agréée à un prix préférentiel correspondant au double du tarif moyen de vente de l'électricité, tel que déterminé par l'autorité nationale de régulation. À compter de

l'entrée en vigueur, le 8 juin 2005, de nouvelles dispositions régissant la vente par les producteurs d'électricité d'excédents de production à un tarif préférentiel, une disposition a permis aux producteurs d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables qui avaient déjà commencé leur activité à cette date de conserver le bénéfice du régime antérieur.

L'autorité de régulation a interprété cette disposition comme bloquant, pour ces producteurs, le tarif préférentiel applicable à sa valeur au 7 juin 2005, de sorte qu'elle a cessé de l'actualiser. Ainsi, à partir de cette date, les deux producteurs concernés ont vendu le surplus de leur production à un prix correspondant au double du tarif moyen de vente de l'électricité alors en vigueur. Toutefois, par une décision du 20 janvier 2010, la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle, Lettonie) a jugé erronée l'interprétation donnée par l'autorité de régulation à la disposition en cause, dans la mesure où cette dernière avait considéré que le terme « prix » devait être compris comme un prix fixe, et non comme un mécanisme de fixation des prix, de sorte que c'est également à tort qu'elle s'était considérée comme n'étant plus compétente, à partir du 8 juin 2005, pour fixer le tarif moyen de vente de l'électricité.

Dans ces circonstances, les producteurs concernés ont présenté à l'autorité de régulation, chacun en ce qui le concerne, une demande en réparation des pertes subies en raison du défaut d'actualisation dudit tarif moyen à compter du 8 juin 2005. Devant le refus de l'autorité de régulation d'accéder à leur demande respective, les producteurs concernés ont saisi, en 2011, le juge administratif qui, par arrêts du 31 mai 2019 et du 10 juillet 2019, a fait droit en partie à leurs prétentions respectives, tout en subordonnant le paiement des sommes mises à la charge de l'autorité de régulation, en tant que versement d'aides d'État, à l'adoption d'une décision de la Commission européenne autorisant de telles aides.

L'autorité de régulation a formé un pourvoi en cassation contre ces arrêts devant l'Augstākā tiesa (Cour suprême, Lettonie). S'interrogeant, en particulier, sur la qualification à donner aux indemnisations litigieuses, au regard de la notion d'« aide d'État », ainsi que sur les exigences à satisfaire, le cas échéant, en vue de permettre leur versement, au regard des prérogatives de la Commission en matière d'aides d'État, la Cour suprême a décidé de surseoir à statuer et de saisir à son tour la Cour d'une série de questions préjudicielles à ce sujet, libellées en termes identiques dans les deux affaires.

Par son arrêt rendu en formation de grande chambre, la Cour précise les conditions dans lesquelles une mesure nationale permettant aux producteurs d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables de bénéficier d'un tarif majoré peut être qualifiée d'« aide d'État », au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Par ailleurs, dans l'hypothèse où cette qualification serait retenue à l'égard de la mesure en question, alors que celle-ci n'a pas été dûment notifiée à la Commission, la Cour admet néanmoins que le juge national puisse faire droit à une demande de versement d'une somme au titre d'une telle mesure de soutien, tout en subordonnant le paiement à l'exigence d'une notification préalable de l'aide à la Commission ainsi qu'à l'obtention de l'accord de cette institution à cet égard.

Appréciation de la Cour

Dans un premier temps, la Cour fournit les éléments d'interprétation sollicités par la juridiction de renvoi afin de lui permettre de déterminer si la mesure nationale à l'origine des affaires dont elle est saisie peut être qualifiée d'« aide d'État », au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

À cet égard, la Cour examine, tout d'abord, le point de savoir si une réglementation nationale qui oblige l'entreprise de distribution d'électricité agréée à acheter l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables à un prix supérieur à celui du marché et qui prévoit que les surcoûts qui en résultent sont financés par un prélèvement obligatoire supporté par les consommateurs finals constitue une intervention « au moyen de ressources d'État », au sens de cette disposition. En l'occurrence, la Cour rappelle que les fonds issus d'un prélèvement dont la charge financière est

supportée dans les faits par une catégorie définie de personnes ne peuvent être considérés comme ayant le caractère de « ressources d'État » que lorsque le prélèvement en question est obligatoire en vertu du droit national. Dès lors, les fonds alimentés par une taxe ou d'autres prélèvements obligatoires en vertu de la législation nationale et gérés et répartis conformément à cette législation constituent des « ressources d'État », au sens de cette même disposition. Toutefois, le fait que des sommes restent constamment sous contrôle public, et donc à la disposition des autorités nationales compétentes, suffit pour qu'elles soient qualifiées de « ressources d'État ». En conséquence, sous réserve des vérifications qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'effectuer, les fonds au moyen desquels un avantage tarifaire est accordé, en application de la législation lettone concernée, aux producteurs d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables sont des « ressources d'État », au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, au regard des deux critères alternatifs de cette notion.

Par ailleurs, la Cour précise que la date de la libéralisation complète du marché de l'électricité en Lettonie est sans pertinence pour apprécier si l'aide fournie par l'opérateur public dans cet État membre en achetant l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables à un prix supérieur à celui du marché doit être qualifiée d'aide d'État.

En outre, lorsqu'une réglementation nationale a institué une « aide d'État », au sens de cette disposition, le paiement d'une somme réclamée en justice en application de cette réglementation constitue également une telle aide. Selon la Cour, il est indifférent, pour déterminer si des sommes correspondent à des « aides d'État », que les recours tendant à en obtenir le versement soient qualifiés de « demandes en réparation » ou de « demandes de dommages et intérêts » en vertu du droit national.

Enfin, la Cour observe que, si le juge national peut, le cas échéant, rendre un jugement dont il résulte que l'une des parties doit, en application du droit national, recevoir une somme correspondant à une aide d'État, cela ne signifie nullement que, dans ce cas, il accorde lui-même cette aide. En effet, l'instauration en tant que telle d'une aide d'État ne saurait procéder d'une décision juridictionnelle, dès lors qu'elle relève d'une appréciation d'opportunité qui est étrangère à l'office du juge. La Cour en conclut que, lorsqu'une réglementation nationale instaurant un droit légal à un paiement majoré pour l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables constitue une « aide d'État », au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, des demandes en justice visant à obtenir le bénéfice complet de ce droit doivent être regardées comme des demandes de versement de la partie de cette aide d'État non perçue, et non comme des demandes tendant à l'octroi par le juge saisi d'une aide d'État distincte.

Dans un deuxième temps, la Cour apporte des précisions sur l'application des critères prévus, en matière d'aides de minimis, par le règlement n° 1407/2013²⁵⁶, lesquelles ne sont pas soumises à l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, TFUE. À cet égard, la Cour considère que le respect du seuil de minimis fixé à l'article 3, paragraphe 2, de ce règlement doit être apprécié au regard du montant de l'aide réclamée au titre de la réglementation nationale pertinente cumulé avec celui des versements déjà perçus pendant la période de référence au titre de cette réglementation.

Dans un troisième temps, la Cour se prononce sur l'articulation des prérogatives respectives du juge national et de la Commission, dans l'hypothèse où les sommes demandées par les producteurs concernés dans les affaires au principal correspondraient à des aides d'État.

²⁵⁶ Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission, du 18 décembre 2013, relatif à l'application des articles 107 et 108 [TFUE] aux aides de minimis (JO 2013, L 352, p. 1).

En l'occurrence, dans la mesure où l'aide en question ne correspond à aucune des catégories d'aides existantes prévues par le droit de l'Union²⁵⁷, sous réserve des vérifications qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'effectuer, la Cour en conclut que le soutien en cause, y compris la partie de celui-ci dont le versement est ultérieurement réclamé, doit être qualifié d'« aide nouvelle »²⁵⁸.

Se plaçant alors, au vu du constat qui précède, dans l'hypothèse où le juge national est saisi d'une demande visant à obtenir le versement d'une aide illégale, faute pour cette dernière d'avoir été notifiée à la Commission, la Cour souligne que la mission de contrôle des aides d'État que le droit de l'Union confie à ce juge doit en principe conduire ce dernier à rejeter une telle demande. Pour autant, la Cour admet qu'une décision du juge national condamnant le défendeur au versement de l'aide en cause, mais sous réserve que celle-ci soit, au préalable, notifiée à la Commission par les autorités nationales concernées et que cette institution donne son accord, ou soit réputée l'avoir donné, est aussi de nature à éviter qu'une aide nouvelle soit versée en méconnaissance de l'article 108, paragraphe 3, TFUE, de l'article 2, paragraphe 1, et de l'article 3 du règlement 2015/1589.

Arrêt du 31 janvier 2023 (grande chambre), Commission/Braesch e.a.
(C-284/21 P, [EU:C:2023:58](#))

« Pourvoi – Aides d'État – Articles 107 et 108 TFUE – Aide à la restructuration – Secteur bancaire – Phase préliminaire d'examen – Décision déclarant l'aide compatible avec le marché intérieur – Plan de restructuration – Engagements pris par l'État membre concerné – Mesures de répartition des charges – Conversion de créances subordonnées en fonds propres – Détenteurs d'obligations – Recours en annulation – Recevabilité – Article 263, quatrième alinéa, TFUE – Qualité pour agir – Personne physique ou morale directement et individuellement concernée – Violation des droits procéduraux des parties intéressées – Défaut d'ouverture de la procédure formelle d'examen – Article 108, paragraphe 2, TFUE – Notion d'«intéressés» – Règlement (UE) 2015/1589 – Article 1^{er}, sous h) – Notion de «partie intéressée» – Mesures nationales prises en compte par la Commission européenne – Irrecevabilité du recours »

En 2008, la banque italienne Banca Monte dei Paschi di Siena (ci-après « BMPS ») a procédé à une augmentation de capital de 950 millions d'euros, entièrement souscrite par J. P. Morgan Securities Ltd (ci-après « JPM ») en vertu de contrats conclus entre eux (ci-après les « contrats FRESH »). JPM a obtenu les fonds nécessaires pour financer cette opération auprès de Mitsubishi UFJ Investor Services & Banking (Luxembourg) SA (ci-après « MUFJ ») qui a émis, à cette fin, des obligations dénommées FRESH pour un montant d'un milliard d'euros. Les détenteurs de ces obligations perçoivent, quant à eux, des redevances sous forme de coupons qui leur sont transmises par MUFJ.

Fin 2016, BMPS a introduit une demande de soutien financier public exceptionnel sous la forme d'une recapitalisation préventive au titre de la législation italienne. Faisant suite à cette demande, les autorités italiennes ont notifié à la Commission européenne une aide à la recapitalisation de BMPS d'un montant de 5,4 milliards d'euros. Cette aide devait s'ajouter à une aide de trésorerie individuelle de quinze milliards d'euros en faveur de BMPS, que la Commission avait temporairement approuvée par décision du 29 décembre 2016.

²⁵⁷ Article 1^{er}, sous b), du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil, du 13 juillet 2015, portant modalités d'application de l'article 108 [TFUE] (JO 2015, L 248, p. 9).

²⁵⁸ Au sens de l'article 1^{er}, sous c), du règlement 2015/1589.

Par décision du 4 juillet 2017²⁵⁹, la Commission a approuvé, à l'issue de la phase préliminaire d'examen, tant l'aide de trésorerie de quinze milliards d'euros en faveur de BMPS que l'aide à la recapitalisation préventive de celle-ci à hauteur de 5,4 milliards d'euros (ci-après la « décision litigieuse »). Ces mesures d'aide, qui étaient accompagnées d'un plan de restructuration de BMPS et d'engagements offerts par les autorités italiennes, ont été considérées comme constituant des aides d'État compatibles avec le marché intérieur pour des motifs de stabilité financière²⁶⁰.

Le plan de restructuration de BMPS prévoyait, notamment, la possibilité d'annuler les contrats FRESH conclus entre cette dernière et JPM. À la suite de l'annulation desdits contrats, plusieurs détenteurs d'obligations FRESH ont saisi le Tribunal d'un recours tendant à l'annulation de la décision litigieuse. Au soutien de leurs recours, ces requérants avançaient, notamment, qu'ils avaient subi une perte économique substantielle du fait de l'annulation des contrats FRESH et que cette annulation découlait du plan de restructuration accompagnant les mesures d'aide notifiées par la République italienne.

Devant le Tribunal, la Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité au motif que les requérants n'ont ni intérêt à agir ni qualité pour agir, au sens de l'article 263 TFUE. Cette exception d'irrecevabilité ayant été rejetée par le Tribunal²⁶¹, la Commission a formé un pourvoi devant la Cour limité à la seule question de la qualité pour agir. En accueillant ce pourvoi, la grande chambre de la Cour précise les contours de la notion d'« intéressé », au sens de l'article 108, paragraphe 2, TFUE, conférant la qualité pour agir en tant que personne directement et individuellement concernée, au sens de l'article 263 TFUE.

Appréciation de la Cour

Par son moyen unique, la Commission reprochait, en substance, au Tribunal d'avoir commis une erreur de droit en jugeant que, en tant qu'« intéressés », au sens de l'article 108, paragraphe 2, TFUE, et « parties intéressées », au sens de l'article 1^{er}, sous h), du règlement 2015/1589²⁶², les requérants disposent de la qualité pour agir en annulation, en vertu de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE²⁶³, contre la décision litigieuse afin d'assurer la sauvegarde des droits procéduraux qu'ils tireraient de l'article 108, paragraphe 2, TFUE.

À cet égard, la Cour rappelle qu'il résulte de sa jurisprudence qu'un « intéressé », au sens de l'article 108, paragraphe 2, TFUE, est recevable à introduire un recours visant à l'annulation d'une décision de la Commission de ne pas soulever d'objections à l'encontre d'une aide d'État notifiée, adoptée au terme de la phase préliminaire d'examen, à condition qu'il cherche à sauvegarder les droits procéduraux qu'il tire de cette dernière disposition. Or, dès lors que la décision litigieuse a été

²⁵⁹ Décision C(2017) 4690 final de la Commission, du 4 juillet 2017, concernant l'aide d'État SA.47677 (2017/N) – Italie, nouvelle aide et plan de restructuration modifié de Banca Monte dei Paschi di Siena.

²⁶⁰ Au titre de l'article 107, paragraphe 3, point b), TFUE, relatif aux aides destinées à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre.

²⁶¹ Arrêt du 24 février 2021, *Braesch e.a./Commission* (T-161/18, [EU:T:2021:102](#)).

²⁶² Règlement (UE) 2015/1589 du Conseil, du 13 juillet 2015, portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO 2015, L 248, p. 9).

²⁶³ L'article 263, quatrième alinéa, TFUE prévoit deux cas de figure dans lesquels la qualité pour agir est reconnue à une personne physique ou morale pour former un recours en annulation contre un acte de l'Union dont elle n'est pas le destinataire. D'une part, un tel recours peut être formé à condition que cet acte la concerne directement et individuellement. D'autre part, une telle personne peut introduire un recours contre un acte réglementaire ne comportant pas de mesures d'exécution, si celui-ci la concerne directement.

adoptée au terme de la phase préliminaire d'examen, sans ouverture de la procédure formelle d'examen prévue au paragraphe 2 de l'article 108 TFUE, et que les requérants cherchent à sauvegarder les droits procéduraux qu'ils tireraient de cette disposition, c'est à juste titre que le Tribunal a examiné leur qualité d'« intéressés » afin de déterminer si leur recours est recevable au titre de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

En revanche, le Tribunal a commis une erreur de droit en concluant que les requérants disposent de la qualité d'« intéressés » dans le cadre de la procédure de contrôle des aides notifiées, telle que menée par la Commission au titre de l'article 108 TFUE.

Le règlement 2015/1589 définit la notion de « partie intéressée », qui est analogue à celle d'« intéressé », au sens de l'article 108, paragraphe 2, TFUE, comme visant toute personne, entreprise ou association d'entreprises dont les intérêts pourraient être affectés par l'octroi d'une aide. Dès lors que cette notion reçoit une interprétation large dans la jurisprudence, elle est susceptible d'englober toute personne en mesure de démontrer que l'octroi d'une aide d'État risque d'avoir une incidence concrète sur sa situation.

À cet égard, le Tribunal a estimé que les engagements des autorités italiennes visant le plan de restructuration de BMPS, qui accompagnaient les mesures d'aide notifiées et qui auraient entraîné, selon les requérants, une perte économique importante pour les détenteurs des obligations FRESH, font partie intégrante des mesures d'aide notifiées, la Commission ayant, par la décision litigieuse, rendu contraignantes lesdites mesures, si bien que cette décision porte aussi bien sur les mesures d'aide notifiées que sur les engagements des autorités italiennes. Le Tribunal en a déduit que l'octroi des aides notifiées et, partant, l'adoption de la décision litigieuse ont eu une incidence concrète sur la situation des requérants, de telle sorte qu'ils doivent être qualifiés de « parties intéressées » au sens de l'article 1^{er}, sous h), du règlement 2015/1589.

Or, en statuant ainsi, le Tribunal a méconnu les règles du droit de l'Union régissant la portée de la décision litigieuse.

Sur ce point, la Cour précise que, lorsqu'une mesure d'aide notifiée intègre, sur proposition de l'État membre concerné, des engagements consentis par celui-ci, il n'en découle pas pour autant que ces engagements doivent être considérés comme étant imposés en tant que tels par la Commission et que leurs éventuels effets nuisibles sur des tiers sont donc attribuables à la décision adoptée par cette institution.

En effet, par une décision adoptée au terme de la phase préliminaire d'examen, la Commission ne peut rien imposer ou interdire à l'État membre concerné. Elle est uniquement en droit d'approuver, par une décision de ne pas soulever d'objections, le projet d'aide tel que celui-ci a été notifié par cet État membre, en déclarant cette aide compatible avec le marché intérieur.

Il s'ensuit que, par la décision litigieuse, la Commission s'est bornée à autoriser la République italienne à mettre à exécution les aides d'État notifiées en prenant note du cadre factuel préalablement défini par cet État membre dans le plan de restructuration de BMPS et les engagements que celui-ci a notifiés afin de dissiper tout doute quant à la compatibilité de ces aides avec le marché intérieur, au sens de l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE. Il ne saurait, dès lors, être considéré que les engagements proposés par la République italienne dans le cadre de la procédure préliminaire d'examen ont été imposés par la décision litigieuse elle-même, ces engagements résultant uniquement d'actes adoptés par cet État membre.

Partant, l'annulation des contrats FRESH, lors de la mise en œuvre du plan de restructuration accompagnant les aides notifiées, ne saurait être considérée comme un effet obligatoire de la décision litigieuse, dès lors qu'elle ne résulte pas de la mise en œuvre desdites aides en tant que telles. Elle découle, en revanche, des mesures, certes liées dans les faits, mais juridiquement distinctes, adoptées par l'État membre qui a notifié ces aides à la Commission. La circonstance que

ces mesures aient, notamment, été adoptées par cet État membre dans le but d'obtenir de la Commission une décision autorisant lesdites aides et qu'elles fassent l'objet d'engagements pris en compte dans une telle décision de cette institution est sans pertinence à cet égard.

Ainsi, contrairement à ce qu'a jugé le Tribunal, les engagements visés par la décision litigieuse n'ont pas été imposés ou rendus contraignants par la Commission dans cette décision, mais constituent des mesures purement nationales notifiées par la République italienne, en vertu de l'article 108, paragraphe 3, TFUE, sous sa propre responsabilité, qui ont été prises en compte par la Commission en tant qu'élément factuel afin d'apprécier si les aides en cause pouvaient, en l'absence de tout doute à cet égard, être déclarées compatibles avec le marché intérieur à l'issue de la phase préliminaire d'examen.

En réponse à l'argumentation des requérants tirée de l'obligation incombant à la Commission de vérifier la conformité des mesures d'aide notifiées par la République italienne avec le droit de l'Union dans son ensemble, la Cour rappelle que, selon une jurisprudence bien établie, la procédure prévue à l'article 108 TFUE ne doit jamais aboutir à un résultat qui serait contraire aux dispositions spécifiques du traité. Ainsi, une aide qui, en tant que telle ou par certaines de ses modalités, viole des dispositions ou principes généraux du droit de l'Union ne peut être déclarée compatible avec le marché intérieur. Par conséquent, conformément à cette jurisprudence, la Commission a contrôlé, dans la décision litigieuse, que les aides notifiées étaient conformes à la directive 2014/59²⁶⁴. Dans ce cadre, la Commission a, notamment, vérifié que les mesures de répartition des charges prévues par le plan de restructuration proposé par la République italienne, qui ont entraîné l'annulation des contrats FRESH, étaient adéquates aux fins de limiter le montant de l'aide octroyée au strict minimum nécessaire pour réaliser l'objectif consistant à recapitaliser BMPS.

En revanche, la Commission n'avait pas à vérifier si ces mesures de répartition des charges violaient elles-mêmes les droits que les requérants affirment tirer du droit de l'Union ou du droit national. En effet, une telle violation, à la supposer établie, découlerait non pas de l'aide en tant que telle, de son objet ou de ses modalités indissociables, mais des mesures prises par la République italienne aux fins d'obtenir de la Commission une décision autorisant ladite aide à l'issue de la phase préliminaire d'examen.

Dans ces conditions, le fait que les mesures de répartition des charges s'inscrivent dans le cadre d'un plan de restructuration nécessitant le versement d'aides étatiques, notifiées par la République italienne à la Commission afin de solliciter leur approbation à l'issue de la phase préliminaire d'examen, ne confère pas aux requérants, qui s'estiment affectés par ces mesures, la qualité de « partie intéressée », au sens de l'article 1^{er}, sous h), du règlement 2015/1589, dans le cadre de la procédure menée par cette institution au titre de l'article 108 TFUE. Si les requérants considèrent que, en raison de l'adoption des mesures de répartition des charges prévues par le plan de restructuration de BMPS, la République italienne a méconnu le droit de l'Union, c'est devant le juge national, seul compétent à cet égard, qu'ils doivent contester la légalité de ces mesures, ce juge ayant la faculté, voire l'obligation s'il statue en dernier ressort, de saisir la Cour d'une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, au besoin, pour l'interroger quant à l'interprétation ou la validité des dispositions pertinentes du droit de l'Union. Or, tel est précisément la situation en l'occurrence, dès lors que les requérants ne prétendent pas être affectés par les aides en cause, mais

²⁶⁴ 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).

allèguent seulement subir l'incidence des mesures de répartition des charges prévues par le plan de restructuration visé par la décision litigieuse.

À la lumière de ces précisions, la Cour accueille le moyen unique soulevé par la Commission dans son pourvoi et annule l'arrêt du Tribunal. Le litige étant en état d'être jugé, la Cour accueille, en outre, l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission en première instance et rejette, dès lors, le recours des requérants comme étant irrecevable.

Arrêt du 5 décembre 2023 (grande chambre), Luxembourg e.a./Commission (C-451/21 P et C-454/21 P, [EU:C:2023:948](#))

« Pourvoi – Aides d'État – Article 107, paragraphe 1, TFUE – Décisions fiscales anticipatives adoptées par un État membre – Aide déclarée incompatible avec le marché intérieur – Obligation de récupération de cette aide – Notion d'«avantage» – Détermination du cadre de référence – Imposition «normale» selon le droit national – Contrôle par la Cour de l'interprétation et de l'application du droit national par le Tribunal de l'Union européenne – Fiscalité directe – Interprétation stricte – Pouvoirs de la Commission européenne – Obligation de motivation – Qualification juridique des faits – Notion d'«abus de droit» – Appréciation ex ante par l'administration fiscale de l'État membre concerné – Principe de sécurité juridique »

Entre 2008 et 2014, l'administration fiscale luxembourgeoise a émis deux séries de décisions fiscales anticipatives (« tax rulings », ci-après « DFA ») concernant deux opérations de restructuration réalisées par plusieurs sociétés luxembourgeoises du groupe Engie.

Les opérations de restructuration en cause, qui présentent une structure économique et juridique semblable, s'articulent toutes deux autour de la cession, au sein du groupe Engie, des actifs d'une société à une société filiale. Afin de financer cet achat, la société filiale émet auprès d'une société intermédiaire un emprunt sans intérêts obligatoirement convertible en actions à l'échéance, dénommé zéro-intérêts obligation remboursable en actions (ZORA). Au terme de l'emprunt, la société filiale doit rembourser, au moyen d'une émission d'actions, le montant nominal de l'emprunt majoré d'une « prime » constituée de l'ensemble des bénéfices qu'elle a réalisés pendant la durée du prêt, qualifiés d'« accrétiens sur ZORA ».

Pour financer sa souscription à l'emprunt, la société intermédiaire a, quant à elle, recours à un contrat de vente à terme prépayé conclu avec une société holding du groupe Engie, qui est actionnaire unique tant de la société filiale que de la société intermédiaire. Lors de la conclusion dudit contrat, la société holding verse à la société intermédiaire un montant correspondant au montant nominal du ZORA, en contrepartie duquel la société intermédiaire cède à la société holding les droits portant sur les actions qui seront émises au terme du ZORA, y compris celles correspondant, le cas échéant, à la valeur cumulée des accrétiens sur ZORA.

Après avoir demandé des renseignements aux autorités luxembourgeoises sur les DFA adoptées à l'égard du groupe Engie, la Commission a ouvert la procédure formelle d'examen. À l'issue de cette procédure, la Commission a constaté, par décision du 20 juin 2018²⁶⁵, que le Grand-Duché de Luxembourg avait, par l'intermédiaire de son administration fiscale, octroyé, en violation de l'article 107, paragraphe 1, et de l'article 108, paragraphe 3, TFUE, un avantage sélectif au groupe

²⁶⁵ Décision (UE) 2019/421 de la Commission, du 20 juin 2018, concernant l'aide d'État SA.44888 (2016/C) (ex 2016/NN) mise à exécution par le Luxembourg en faveur d'Engie (JO 2019, L 78, p. 1, ci-après la « décision litigieuse »).

Engie. Elle a ordonné la récupération de cet avantage auprès des bénéficiaires. Dans sa décision, la Commission a, en substance, estimé que, en raison des DFA en cause, la quasi-totalité des bénéfices réalisés par les filiales d'Engie au Luxembourg n'avaient pas été imposés.

Le Grand-Duché de Luxembourg et des sociétés du groupe Engie ont introduit des recours en annulation de cette décision, qui ont été rejetés par le Tribunal ²⁶⁶.

Saisie de pourvois introduits par le Grand-Duché de Luxembourg et des sociétés du groupe Engie, la Cour, réunie en grande chambre, annule l'arrêt du Tribunal, puis, statuant définitivement sur le litige, annule également la décision litigieuse. Dans ce contexte, elle précise sa jurisprudence concernant la définition et l'analyse du cadre de référence au regard duquel la sélectivité de mesures fiscales doit être appréciée afin de déterminer si elles sont constitutives d'aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

Appréciation de la Cour

Tout d'abord, la Cour déclare recevables les moyens des pourvois contestant les appréciations du Tribunal au sujet du cadre de référence issu du droit luxembourgeois que la Commission a déterminé afin d'examiner si les DFA en cause conféraient un avantage sélectif au groupe Engie.

À cet égard, la Cour relève que la question de savoir si le Tribunal a délimité de manière appropriée le système de référence en droit luxembourgeois et, par extension, a interprété de manière correcte les dispositions nationales composant ce système est une question de droit susceptible de faire l'objet du contrôle de la Cour au stade du pourvoi. Ainsi, les arguments des requérants au pourvoi tendant à remettre en cause le choix du cadre de référence ou sa signification dans la première étape de l'analyse de l'existence d'un avantage sélectif sont recevables, puisque cette analyse procède d'une qualification juridique du droit national sur la base d'une disposition du droit de l'Union.

Après avoir déclaré ces moyens recevables, la Cour rappelle, sur le fond, que, afin de qualifier une mesure fiscale nationale de « sélective » aux fins de l'application de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, la Commission doit identifier, dans un premier temps, le système de référence, à savoir le régime fiscal « normal » applicable dans l'État membre concerné, et démontrer, dans un second temps, que la mesure fiscale en cause déroge à ce système de référence, dans la mesure où elle introduit des différenciations entre des opérateurs se trouvant, au regard de l'objectif poursuivi par ce dernier, dans une situation factuelle et juridique comparable.

Sur ce point, la Cour observe, en outre, que, en dehors des domaines dans lesquels le droit fiscal de l'Union fait l'objet d'une harmonisation, c'est l'État membre concerné qui détermine, par l'exercice de ses compétences propres en matière de fiscalité directe, les caractéristiques constitutives de l'impôt, lesquelles définissent, en principe, le système de référence ou le régime fiscal « normal ». Il en va notamment ainsi de la détermination de l'assiette de l'impôt, de son fait générateur et des éventuelles exonérations dont il est assorti. Il s'ensuit que seul le droit national applicable dans l'État membre concerné doit être pris en compte en vue d'identifier ledit système de référence. Cette conclusion est toutefois sans préjudice de la possibilité de constater que le cadre de référence lui-même, tel qu'il découle du droit national, est incompatible avec le droit de l'Union en matière d'aides d'État, dès lors que le système fiscal en cause a été configuré selon des paramètres manifestement discriminatoires, destinés à contourner ledit droit.

²⁶⁶ Arrêt du 12 mai 2021, *Luxembourg e.a./Commission* (T-516/18 et T-525/18, [EU:T:2021:251](#)).

À l'aune de ces principes, la Cour constate que, aux fins d'établir la sélectivité des DFA en cause, la Commission s'est fondée sur quatre voies de raisonnement, dont la deuxième a été avalisée par le Tribunal dans l'arrêt sous pourvoi. Dans le cadre de cette deuxième voie de raisonnement, la Commission a avancé que l'exonération des revenus correspondant aux accrétions sur ZORA, accordée en vertu des DFA au niveau des sociétés holding, dérogeait à l'application « normale » des articles 164 et 166 de la loi luxembourgeoise concernant l'impôt sur le revenu (ci-après la « LIR »)²⁶⁷, relatifs respectivement à l'imposition des distributions de bénéfices et à l'exonération des revenus de participations.

Le Grand-Duché de Luxembourg ayant contesté l'interprétation des articles 164 et 166 de la LIR retenue par la Commission, la Cour relève que, lorsque l'interprétation du régime fiscal « normal » donnée par l'État membre concerné est compatible avec le libellé des dispositions en cause, la Commission ne peut s'écarter de cette interprétation que si elle est en mesure d'établir qu'une autre interprétation prévaut dans la jurisprudence ou la pratique administrative de cet État membre, en se fondant sur des éléments fiables et concordants, soumis à un débat contradictoire.

Or, les éléments sur lesquels le Tribunal a pris appui ne lui permettaient pas de constater valablement que la Commission avait pu établir à suffisance de droit que, s'agissant de l'interprétation des articles 164 et 166 de la LIR, prévalait en droit luxembourgeois une interprétation autre que celle avancée par le Grand-Duché de Luxembourg, cette dernière étant compatible avec le libellé de ces dispositions. Ainsi, la Cour constate que c'est au terme d'une analyse entachée d'une erreur de droit et d'une dénaturation des faits que le Tribunal a confirmé le bien-fondé de la deuxième voie de raisonnement avancée par la Commission aux fins d'établir la sélectivité des DFA.

La Cour examine, en outre, l'argumentation des requérants au pourvoi portant sur la quatrième voie de raisonnement présentée, à titre subsidiaire, par la Commission aux fins d'établir la sélectivité des DFA en cause, selon laquelle l'avantage sélectif résultait de l'absence d'application, par les autorités fiscales luxembourgeoises, de l'article 6 de la loi d'adaptation fiscale²⁶⁸ relatif à l'abus de droit. Sur ce point, les requérants au pourvoi contestent l'analyse du Tribunal selon laquelle la Commission pouvait établir le caractère sélectif des DFA au regard dudit article, sans tenir compte de la pratique administrative nationale relative à cette disposition, au motif que cette dernière n'aurait pas suscité de difficulté d'interprétation.

À cet égard, la Cour rappelle que qualifier une mesure fiscale de « sélective » présuppose non seulement la connaissance du contenu des règles de droit pertinentes, mais exige également l'examen de la portée de celles-ci fondé, entre autres, sur la pratique administrative et juridictionnelle de l'État membre concerné. Elle souligne, en outre, que l'article 6 de la loi d'adaptation fiscale relatif à l'abus de droit présente par nature un degré particulièrement élevé de généralité. Le choix de prévoir une telle disposition et de définir ses modalités de mise en œuvre relève des compétences propres des États membres en matière de fiscalité directe dans les domaines n'ayant pas fait l'objet d'une harmonisation en droit de l'Union et, partant, de leur autonomie fiscale.

Dans ces conditions, la Commission ne saurait conclure que l'omission des autorités fiscales luxembourgeoises d'appliquer l'article 6 de la loi d'adaptation fiscale en vue de refuser un traitement fiscal sollicité par un contribuable dans une demande de DFA a entraîné l'octroi d'un avantage sélectif que pour autant que cette omission s'écarte de la jurisprudence ou de la pratique administrative nationales relatives à cette disposition. Dans le cas contraire, la Commission serait en mesure de

²⁶⁷ Loi du 4 décembre 1967, concernant l'impôt sur le revenu (Mémorial A 1967, p. 1228), telle que modifiée.

²⁶⁸ Steueranpassungsgesetz (loi d'adaptation fiscale), du 16 octobre 1934 (Mémorial A 1934, p. 9001).

définir elle-même ce qui constitue ou non une application correcte d'une telle disposition, ce qui excéderait les limites des compétences dont elle est investie par les traités en matière de contrôle des aides d'État.

Partant, la Cour conclut que le Tribunal a également commis une erreur de droit en considérant que la prise en compte par la Commission de la pratique administrative des autorités fiscales luxembourgeoises relative à l'article 6 de la loi d'adaptation fiscale n'était pas requise, au motif que cette disposition n'aurait suscité aucune difficulté d'interprétation.

Eu égard à ce qui précède, la Cour annule l'arrêt sous pourvoi. Estimant, en outre, que le litige est en état d'être jugé, la Cour examine, ensuite, elle-même les recours en annulation de la décision litigieuse introduits par le Grand-Duché de Luxembourg et des sociétés du groupe Engie.

Au soutien de leurs recours en annulation, ces parties contestent, en substance, les quatre voies de raisonnement sur lesquelles la Commission s'est fondée aux fins d'établir la sélectivité des DFA en cause.

S'agissant de la deuxième voie de raisonnement avancée par la Commission, selon laquelle l'exonération des revenus correspondant aux accrétions sur ZORA, accordée en vertu des DFA au niveau des sociétés holding, dérogeait à l'application « normale » des articles 164 et 166 de la LIR, la Cour souligne, d'une part, qu'il résulte de son analyse des moyens des pourvois que l'appréciation du Tribunal est entachée d'une dénaturation des faits. D'autre part, la Cour confirme que, dans la décision litigieuse, la Commission s'est écartée de l'interprétation des articles 164 et 166 de la LIR donnée par le Grand-Duché de Luxembourg sans établir que celle-ci était incompatible avec le libellé desdites dispositions ou qu'une autre interprétation prévalait dans la jurisprudence ou la pratique administrative luxembourgeoise, ce qui constitue une erreur de droit.

Après avoir constaté qu'il résulte de son analyse des moyens des pourvois que la quatrième voie de raisonnement était également viciée en droit, la Cour examine les moyens en annulation visant les première et troisième voies de raisonnement, dans lesquelles la Commission s'est basée sur un cadre de référence étendu au système luxembourgeois d'imposition des sociétés aux fins d'établir la sélectivité des DFA.

À ce dernier égard, la Cour observe notamment que le système de référence ou le régime fiscal « normal » doit inclure les dispositions prévoyant les exonérations que l'administration fiscale nationale a considérées applicables au cas d'espèce, lorsque, comme en l'espèce, ces dispositions ne confèrent pas, en elles-mêmes, d'avantage sélectif au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Dans une telle hypothèse, eu égard aux compétences propres des États membres en matière de fiscalité directe et au respect dû à leur autonomie fiscale, la Commission ne peut établir une dérogation à un cadre de référence en se limitant à constater qu'une mesure s'écarte d'un objectif général d'imposition de toutes les sociétés résidentes dans l'État membre concerné, sans tenir compte de dispositions du droit national spécifiant les modalités selon lesquelles ledit objectif est mis en œuvre. Or, en l'occurrence, la Commission n'a pas inclus l'article 166 de la LIR dans le cadre de référence étendu au système luxembourgeois d'imposition des sociétés, alors que cette disposition constitue la base juridique des DFA en cause. Ainsi, la Cour conclut que cette erreur a nécessairement vicié l'ensemble de l'analyse de sélectivité opérée par la Commission au titre du cadre de référence étendu au système luxembourgeois d'imposition des sociétés.

À la lumière de ce qui précède, la Cour accueille les moyens en annulation de la décision litigieuse tirés d'erreurs d'appréciation et de droit dans l'identification d'un avantage sélectif et annule, par voie de conséquence, cette décision.

**Arrêt du 14 décembre 2023, Commission/Amazon.com e.a. (C-457/21 P,
[EU:C:2023:985](#))**

« Pourvoi – Aides d’État – Article 107, paragraphe 1, TFUE – Décision fiscale anticipative adoptée par un État membre – Aide déclarée incompatible avec le marché intérieur – Notion d’“avantage” – Détermination du cadre de référence – Imposition “normale” selon le droit national – Principe de pleine concurrence – Contrôle par la Cour de l’interprétation et de l’application du droit national par le Tribunal »

À partir de 2006, le groupe Amazon a poursuivi ses activités commerciales en Europe par l’intermédiaire de deux sociétés établies au Grand-Duché de Luxembourg, à savoir, d’une part, Amazon Europe Holding Technologies SCS (ci-après « LuxSCS ») et, d’autre part, Amazon EU Sàrl (ci-après « LuxOpCo »), filiale à part entière de LuxSCS.

Dans ce contexte, LuxSCS a obtenu, par différents accords conclus avec des entités américaines du groupe Amazon, le droit d’exploiter certains droits de propriété intellectuelle portant, pour l’essentiel, sur la technologie, les données clients et les marques dudit groupe, ainsi que le droit de concéder les actifs incorporels visés en sous-licence. À ce titre, LuxSCS a conclu, notamment, un accord de licence avec LuxOpCo, en tant qu’opérateur principal des activités commerciales du groupe Amazon en Europe. En vertu de cet accord, LuxOpCo s’engageait à payer une redevance à LuxSCS en contrepartie de l’utilisation des actifs incorporels.

En 2014, le groupe Amazon a fait l’objet d’une nouvelle restructuration et l’arrangement contractuel existant entre LuxSCS et LuxOpCo n’a plus été d’application.

En préparation de la restructuration de 2006, les autorités fiscales luxembourgeoises ont octroyé au groupe Amazon, à la suite d’une demande de ce dernier, une décision fiscale anticipative (« tax ruling », ci-après « DFA ») au sujet du traitement réservé à LuxOpCo et à LuxSCS aux fins de l’impôt luxembourgeois sur le revenu des sociétés. Cette DFA confirmait, d’une part, que LuxSCS n’était pas assujettie à l’impôt luxembourgeois sur le revenu des sociétés en raison de sa forme sociale et avalisait, d’autre part, la méthode de calcul du montant de la redevance annuelle due par LuxOpCo à LuxSCS au titre de l’accord de licence précité.

Par décision du 4 octobre 2017²⁶⁹ (ci-après la « décision litigieuse »), la Commission européenne a considéré que cette DFA, ainsi que sa mise en œuvre annuelle de 2006 à 2014, constituait une aide au groupe Amazon incompatible avec le marché intérieur au sens de l’article 107 TFUE. À cet égard, la Commission a notamment estimé que la méthode de calcul du montant de la redevance annuelle due par LuxOpCo à LuxSCS, telle qu’avalisée dans la DFA, ne permettait pas d’aboutir à un résultat de pleine concurrence. Selon la Commission, la redevance annuelle calculée en application de cette méthode était trop élevée, ce qui diminuait artificiellement la base imposable de LuxOpCo.

Saisi de deux recours en annulation introduits par le Grand-Duché de Luxembourg et le groupe Amazon contre la décision litigieuse, le Tribunal a annulé cette décision par un arrêt du 12 mai 2021²⁷⁰, au motif, en substance, que la Commission n’était pas parvenue à démontrer l’existence d’un avantage au sens de l’article 107, paragraphe 1, TFUE.

²⁶⁹ Décision (UE) 2018/859 de la Commission, du 4 octobre 2017, concernant l’aide d’État SA.38944 (2014/C) (ex 2014/NN) mise à exécution par le Luxembourg en faveur d’Amazon (JO 2018, L 153, p. 1).

²⁷⁰ Arrêt du 12 mai 2021, **Luxembourg et Amazon/Commission** (T-816/17 et T-318/18, [EU:T:2021:252](#)).

Le pourvoi introduit par la Commission est rejeté par la Cour, qui juge, par substitution de motifs et dans le prolongement de son arrêt *Fiat Chrysler Finance Europe/Commission*²⁷¹, qu'en faisant application, dans la décision litigieuse, du principe de pleine concurrence, alors que ce principe n'était pas incorporé dans le droit fiscal luxembourgeois au moment de l'adoption de la DFA, la Commission a commis une erreur dans l'identification du cadre de référence au regard duquel devait être appréciée cette DFA, qui vicie l'ensemble de son raisonnement tenant à l'existence d'un avantage sélectif.

Appréciation de la Cour

Dans un premier temps, la Cour déclare recevables les moyens du pourvoi contestant l'interprétation et l'application du principe de pleine concurrence faites par le Tribunal à l'appui de sa conclusion selon laquelle la Commission n'était pas parvenue à démontrer l'existence d'un avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

La Commission ayant inclus le principe de pleine concurrence dans le cadre de référence utilisé aux fins de son examen de l'existence d'un avantage sélectif, la Cour relève que la question de savoir si, dans l'arrêt sous pourvoi, le Tribunal a délimité de manière appropriée le système de référence pertinent et, par extension, a interprété et appliqué de manière correcte les dispositions le composant est une question de droit susceptible de faire l'objet du contrôle de la Cour au stade du pourvoi.

Il s'ensuit que sont recevables les arguments de la Commission tendant à remettre en cause l'interprétation et l'application du principe de pleine concurrence faites par le Tribunal pour juger que le système de référence retenu dans la décision litigieuse était erroné et, partant, que l'existence d'un avantage au profit du groupe Amazon n'était pas établie.

Sur le fond, la Cour rappelle, dans un deuxième temps, que, en l'état actuel du droit de l'Union, le principe de pleine concurrence ne peut être appliqué aux fins de l'examen des mesures de nature fiscale dans le cadre de l'article 107, paragraphe 1, TFUE que s'il est reconnu par le droit national concerné et selon les modalités définies par ce dernier. Dès lors, le Tribunal a commis une erreur de droit en considérant que la Commission pouvait, de manière générale, faire application du principe de pleine concurrence dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, sans préciser que cette institution était, au préalable, tenue de s'assurer que ce principe était incorporé dans le droit fiscal luxembourgeois et qu'il y était fait référence expressément en tant que tel.

De plus, en se référant à l'« importance pratique certaine » que revêtaient les lignes directrices de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) dans l'appréciation du respect du principe de pleine concurrence alors que ces lignes directrices ne sont pas contraignantes à l'égard des pays membres de l'OCDE, le Tribunal a commis une autre erreur de droit dans la mesure où il a tenu pour acquise l'applicabilité desdites lignes directrices sans contrôler si la Commission s'était assurée que le droit fiscal luxembourgeois y fit explicitement référence.

Ainsi, la Cour conclut que l'analyse effectuée par le Tribunal en ce qui concerne la condition relative à l'existence d'un avantage sélectif, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, est viciée en droit dès lors qu'elle repose sur une détermination erronée du système de référence pertinent.

²⁷¹ Arrêt du 8 novembre 2022, *Fiat Chrysler Finance Europe/Commission* (C-885/19 P et C-898/19 P, [EU:C:2022:859](#), ci-après l'« arrêt Fiat »).

Dans un troisième temps, la Cour décide, néanmoins, de rejeter le pourvoi dans son intégralité, par substitution de motifs.

À cet égard, la Cour constate, premièrement, que, afin d'établir l'existence d'un avantage au profit du groupe Amazon, la Commission a fait application du principe de pleine concurrence comme s'il avait été reconnu en tant que tel en droit de l'Union, alors qu'il ressort de l'arrêt Fiat qu'il n'existe pas, en l'état actuel du droit de l'Union, de principe autonome de pleine concurrence s'appliquant indépendamment de l'incorporation de ce dernier dans le droit national.

Deuxièmement, la Commission a estimé que la loi luxembourgeoise concernant l'impôt sur le revenu était interprétée par l'administration fiscale en ce sens qu'elle consacrait le principe de pleine concurrence en droit fiscal luxembourgeois. Toutefois, comme cela résulte de l'arrêt Fiat, seule une incorporation de ce principe en tant que tel en droit national, laquelle exige, à tout le moins, que ce dernier se réfère explicitement audit principe, permettrait à la Commission de faire application de celui-ci dans le cadre de l'appréciation de l'existence d'un avantage sélectif au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Or, ainsi que la Commission l'a elle-même reconnu dans la décision litigieuse, cette exigence n'était pas satisfaite lors de l'adoption de la DFA en cause, de telle sorte que cette institution ne pouvait appliquer ce principe rétroactivement dans ladite décision.

Troisièmement, la Cour relève que, en faisant application, dans la décision litigieuse, des lignes directrices de l'OCDE en matière de prix de transfert sans avoir démontré que celles-ci avaient été, en tout ou en partie, explicitement reprises en droit luxembourgeois, la Commission a contrevenu à l'interdiction, rappelée dans l'arrêt Fiat, de prendre en compte, dans l'examen de l'existence d'un avantage fiscal sélectif au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE et aux fins d'établir la charge fiscale devant normalement peser sur une entreprise, des paramètres et des règles externes au système fiscal national en cause, telles que ces lignes directrices, à moins que ce dernier ne s'y réfère explicitement.

Au regard de ce qui précède, la Cour conclut que c'est à bon droit que le Tribunal a constaté que la Commission n'avait pas établi l'existence d'un avantage au profit du groupe Amazon, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, et a annulé, en conséquence, la décision litigieuse. Ainsi, elle rejette le pourvoi introduit par la Commission dans son intégralité.

IX. Dispositions fiscales ²⁷²

Arrêt du 28 février 2023 (grande chambre), Fenix International (C-695/20, [EU:C:2023:127](#))

« Renvoi préjudiciel – Pouvoir d'exécution du Conseil de l'Union européenne – Article 291, paragraphe 2, TFUE – Système commun de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) – Directive 2006/112/CE – Articles 28 et 397 – Assujetti agissant en son nom propre mais pour le compte d'autrui – Fournisseur de services par voie électronique – Règlement d'exécution (UE) n° 282/2011 – Article 9 bis – Présomption – Validité »

Fenix International Ltd (ci-après « Fenix »), une société immatriculée aux fins de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au Royaume-Uni, exploite sur Internet une plateforme de réseau social connue sous le nom de Only Fans. Cette plateforme est proposée aux « utilisateurs » du monde entier, lesquels se répartissent en « créateurs » et en « fans ». Chaque créateur dispose d'un « profil », sur lequel il télécharge et publie des contenus, tels que des photos, des vidéos et des messages, auxquels les fans peuvent accéder en effectuant des paiements ponctuels ou en payant un abonnement mensuel. Fenix fixe le montant minimum exigible tant pour les abonnements que pour les « pourboires » ainsi que les conditions générales d'utilisation de la plateforme. Outre celle-ci, Fenix fournit le dispositif permettant d'effectuer les transactions financières. Fenix est responsable de la collecte et de la distribution des paiements effectués par les fans, en faisant appel à un prestataire de services de paiement. Fenix prélève 20 % de toute somme versée au profit d'un créateur et applique à la somme ainsi prélevée la TVA à un taux de 20 %, qui figure sur les factures qu'elle émet. Tous les paiements apparaissent sur le relevé bancaire du fan concerné comme des paiements effectués au crédit de Fenix.

Par avis d'imposition concernant la TVA à acquitter pour les mois de juillet 2017 à janvier 2020 ainsi que pour le mois d'avril 2020, l'administration fiscale britannique, estimant que Fenix devait être considérée comme agissant en son nom propre ²⁷³, a demandé à Fenix d'acquitter la TVA sur l'intégralité de la somme reçue d'un fan et non pas seulement sur les 20 % de cette somme, qu'elle prélevait à titre de rémunération.

Fenix a formé un recours devant la juridiction de renvoi ²⁷⁴, en contestant la validité de la base juridique des avis d'imposition ²⁷⁵, ainsi que leurs montants respectifs. À l'appui de son recours, Fenix

²⁷² L'arrêt du 24 juillet 2023 (grande chambre), *Lin* (C-107/23 PPU, [EU:C:2023:606](#)) doit également être signalé sous cette rubrique. Cet arrêt est présenté sous la rubrique I.2 « Principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines ».

²⁷³ Conformément à l'article 9 bis, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement d'exécution (UE) n° 282/2011 du Conseil, du 15 mars 2011, portant mesures d'exécution de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO 2011, L 77, p. 1), tel que modifié par le règlement d'exécution (UE) n° 1042/2013 du Conseil, du 7 octobre 2013 (JO 2013, L 284, p. 1), l'assujetti qui s'entremet dans une prestation de services fournis par voie électronique par l'intermédiaire d'un réseau de télécommunication, d'une interface ou d'un portail, tel qu'une plateforme de téléchargement pour des applications, est « présumé agir, en son nom propre, mais pour le compte du fournisseur de ces services, à moins que ledit fournisseur ne soit explicitement reconnu comme étant le prestataire par ledit assujetti et que cela ressorte des accords contractuels entre les parties ». Le deuxième alinéa de cette disposition pose deux conditions qui doivent être satisfaites « afin de pouvoir considérer le fournisseur de services fournis par voie électronique comme étant explicitement désigné comme prestataire de ces services par l'assujetti ». Enfin, selon le troisième alinéa de ladite disposition, « un assujetti, qui, en ce qui concerne la fourniture de services par voie électronique, autorise la facturation au preneur ou la fourniture des services, ou fixe les conditions générales de la fourniture, n'est pas autorisé à explicitement désigner une autre personne comme étant le prestataire de ces services ».

²⁷⁴ Le First-tier Tribunal (Tax Chamber) [tribunal de première instance (chambre de la fiscalité), Royaume-Uni].

²⁷⁵ À savoir l'article 9 bis, paragraphe 1, du règlement d'exécution (UE) n° 282/2011 (ci-après la « disposition attaquée »).

a fait valoir que, en adoptant la disposition attaquée, le Conseil de l'Union européenne a excédé les limites des compétences d'exécution qui lui sont conférées par la directive TVA²⁷⁶. En effet, la disposition attaquée irait au-delà de l'article 28 de la directive²⁷⁷, dont elle est censée constituer une mesure d'application, en prévoyant que le mandataire qui s'entremet dans une prestation de services par voie électronique est réputé avoir reçu et fourni lesdits services, alors même que l'identité du fournisseur est connue. Elle modifierait fondamentalement la responsabilité du mandataire dans le domaine de la TVA, en transférant la charge fiscale sur les plateformes exploitées sur Internet, dès lors qu'il s'avèrerait impossible, en pratique, de renverser la présomption établie.

Interrogée par la juridiction de renvoi sur la validité de la disposition attaquée²⁷⁸, en ce que le Conseil aurait outrepassé les compétences d'exécution dont il bénéficie au titre du traité FUE et de la directive TVA, la Cour, réunie en grande chambre, constate, par son arrêt, que l'examen de cette disposition n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de cette disposition.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour relève, en premier lieu, que, même si la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union incombe aux États membres²⁷⁹, des compétences d'exécution peuvent, dans des cas spécifiques dûment justifiés et dans les cas spécifiquement prévus par le traité UE, être conférées au Conseil en vertu de l'article 291, paragraphe 2, TFUE. S'agissant de la directive TVA, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, est habilité à arrêter les mesures nécessaires à son application. Cette habilitation du Conseil s'explique et se justifie, d'une part, par la nécessité que les mesures d'exécution de cette directive soient uniformes, et, d'autre part, par la volonté de réserver au Conseil la compétence d'adopter de telles mesures d'exécution en raison de l'incidence, parfois non négligeable, que ces mesures peuvent avoir sur les budgets des États membres. Parmi les mesures adoptées par le Conseil sur la base de ladite habilitation figure la disposition attaquée, qui vise à assurer l'application uniforme de l'article 28 de ladite directive.

En second lieu, quant aux limites des compétences d'exécution visées à l'article 291, paragraphe 2, TFUE, la Cour rappelle que les dispositions établissant les éléments essentiels d'une réglementation de base ne sauraient être arrêtées dans des actes d'exécution, ni dans des actes délégués, mais elles doivent être adoptées suivant la procédure législative applicable, à savoir, en ce qui concerne la directive TVA, la procédure spéciale instituée à l'article 113 TFUE²⁸⁰.

²⁷⁶ Directive 2006/112/CE du Conseil, du 28 novembre 2006, relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO 2006, L 347, p. 1) (ci-après la « directive TVA »). Son article 397 prévoit que « [l]e Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, arrête les mesures nécessaires à l'application de la présente directive ».

²⁷⁷ L'article 28 de la directive TVA prévoit que, lorsqu'un assujéti, agissant en son nom propre mais pour le compte d'autrui, s'entremet dans une prestation de services, il est réputé avoir reçu et fourni personnellement les services en question.

²⁷⁸ La Cour est compétente pour statuer à titre préjudiciel sur les demandes des juridictions du Royaume-Uni présentées avant la fin de la période de transition définie par l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO 2020, L 29, p. 7), à savoir le 31 décembre 2020.

²⁷⁹ Article 291, paragraphe 1, TFUE.

²⁸⁰ L'article 113 TFUE prévoit que « [l]e Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, arrête les dispositions touchant à l'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accises et autres impôts indirects dans la mesure où cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur et éviter les distorsions de concurrence ».

En outre, la Cour précise que les considérations résultant de sa propre jurisprudence sur les limites des compétences d'exécution de la Commission sont également valables lorsque, en application de l'article 291, paragraphe 2, TFUE, de telles compétences sont attribuées au Conseil. En effet, d'une part, en se référant tant à la Commission qu'au Conseil, cette disposition n'opère aucune distinction quant à la nature et à la portée des compétences d'exécution en fonction de l'institution qui en est investie. D'autre part, il découle de l'économie des articles 290 et 291 TFUE que l'exercice par le Conseil des compétences d'exécution ne saurait être régi par des conditions différentes que celles qui s'imposent à la Commission lorsqu'elle est appelée à exercer son pouvoir d'exécution.

Partant, les compétences d'exécution conférées au Conseil comportent le pouvoir d'adopter des mesures nécessaires ou utiles pour la mise en œuvre uniforme des dispositions de l'acte législatif sur le fondement duquel elles sont adoptées et qui se bornent à en préciser le contenu, dans le respect des objectifs généraux essentiels poursuivis par cet acte, sans le modifier ou le compléter, en ses éléments essentiels ou non essentiels. En particulier, il convient de considérer qu'une mesure d'exécution se limite à préciser les dispositions de l'acte législatif concerné lorsqu'elle vise uniquement, de manière générale ou pour certains cas particuliers, à clarifier la portée de ces dispositions ou à en déterminer les modalités d'application, à condition cependant que, ce faisant, cette mesure évite toute contradiction par rapport aux objectifs desdites dispositions et n'altère pas, d'une quelconque manière, le contenu normatif de cet acte ou le champ d'application de celui-ci.

Dès lors, afin de déterminer si, en adoptant la disposition attaquée, le Conseil a respecté les limites des compétences d'exécution qui lui ont été conférées, la Cour vérifie si cette disposition se borne à préciser le contenu de l'article 28 de la directive TVA qu'elle met en œuvre, ce qui implique d'examiner si elle respecte les objectifs généraux essentiels de cette directive, si elle est nécessaire ou utile pour faciliter la mise en œuvre uniforme de cet article 28 et si elle ne complète ni ne modifie celui-ci d'une quelconque manière.

À cet égard, la Cour constate tout d'abord que la disposition attaquée respecte les objectifs généraux essentiels de la directive TVA et de son article 28. En effet, l'objectif de la disposition attaquée est de garantir une application uniforme du système actuel de TVA en ce qui concerne notamment l'imposition des services fournis par voie électronique à une personne non assujettie ²⁸¹, et de la présomption, établie à l'article 28 de la directive TVA, selon laquelle l'assujetti qui, dans le cadre d'une prestation de services, agit en qualité d'intermédiaire en son nom propre mais pour le compte d'autrui, est réputé être le prestataire de ces services.

La Cour conclut ensuite au caractère utile, voire nécessaire, de la disposition attaquée pour la mise en œuvre uniforme de la directive TVA, au vu de l'intérêt de garantir la sécurité juridique des prestataires de services et de celui d'éviter la double imposition ou la non-imposition qui aurait résulté de modalités de mise en œuvre divergentes entre les États membres.

La Cour examine enfin si la disposition attaquée respecte l'interdiction de compléter ou de modifier le contenu de l'article 28 de la directive TVA. À cet égard, elle constate qu'il ne ressort aucunement de la directive TVA que le législateur de l'Union aurait renoncé à assurer, le cas échéant, par l'attribution de compétences d'exécution au Conseil en vertu de cette directive, une application uniforme des conditions visées audit article 28, en particulier celle selon laquelle, pour pouvoir être considéré comme étant le prestataire d'un service, l'assujetti s'entremettant dans cette prestation doit agir en son nom propre, mais pour le compte d'autrui. Plus spécifiquement, la disposition attaquée ne saurait

²⁸¹ Qui sont, depuis le 1^{er} janvier 2015, imposables dans l'État membre où le preneur est établi, à son domicile ou sa résidence habituelle, quel que soit le lieu d'établissement de l'assujetti prestataire de ces services.

être considérée comme complétant ou modifiant le contenu de l'article 28 de la directive TVA, et notamment la présomption établie dans cet article, mais constitue une simple précision de ce contenu, dans le contexte spécifique des services fournis par voie électronique par l'intermédiaire d'un réseau de télécommunication, d'une interface ou d'un portail, tel qu'une plateforme de téléchargement pour des applications. En particulier, cette disposition tient pleinement compte de la réalité économique et commerciale des opérations en tant que critère fondamental pour l'application du système commun de TVA. La Cour en conclut que, en adoptant la disposition attaquée, afin d'assurer la mise en œuvre de l'article 28 de la directive TVA dans des conditions uniformes dans l'Union, le Conseil n'a pas outrepassé les compétences d'exécution qui lui ont été conférées par la directive TVA, en application de l'article 291, paragraphe 2, TFUE.

X. Rapprochement des législations

1. Propriété intellectuelle et industrielle

Arrêt du 16 février 2023, Monz Handelsgesellschaft International (C-472/21, [EU:C:2023:105](#))

« Renvoi préjudiciel – Propriété intellectuelle – Dessin ou modèle – Directive 98/71/CE – Article 3, paragraphes 3 et 4 – Conditions d’obtention de la protection pour une pièce composant un produit complexe – Notions de “visibilité” et d’“utilisation normale” – Visibilité d’une pièce d’un produit complexe lors de l’utilisation normale de ce produit par l’utilisateur final »

Monz, une société de droit allemand, est titulaire du dessin ou modèle représentant le dessous d’une selle de vélo ou de moto, enregistré depuis 2011 auprès du Deutsches Patent- und Markenamt (Office allemand des brevets et des marques, Allemagne, ci-après le « DPMA »).

Le 27 juillet 2016, Büchel, une société de droit allemand, a demandé devant le DPMA la nullité dudit dessin ou modèle, en faisant valoir qu’il ne remplissait pas les conditions requises pour obtenir la protection juridique des dessins ou modèles ²⁸². En effet, ce dessin ou modèle appliqué à une selle de vélo, laquelle est une pièce d’un produit complexe tel qu’un vélo ou une moto, ne serait pas visible dans le cas d’une utilisation normale de ce produit.

Le DPMA a rejeté la demande en nullité, en considérant qu’il n’existait, pour le dessin ou modèle en cause, aucun motif d’exclusion de la protection juridique au titre des dessins ou modèles. Celui-ci a estimé que la pièce sur laquelle est appliqué le dessin ou modèle demeure visible en cas d’utilisation normale du produit complexe, ce qui couvre également le démontage et remontage de la selle ne servant pas à l’entretien, au service ou à la réparation.

Saisi d’un recours contre cette décision, le Bundespatentgericht (Cour fédérale des brevets, Allemagne) a prononcé la nullité du dessin ou modèle en cause au motif qu’il ne satisfaisait pas aux exigences de nouveauté et de caractère individuel. Selon lui, une pièce qui n’est visible qu’à l’occasion de sa séparation d’un produit complexe ne remplit pas la condition de visibilité et ne peut donc pas bénéficier de ladite protection juridique. Cette juridiction estime, en outre, que seul le fait de rouler, de monter sur le vélo ou d’en descendre peut être considéré comme une utilisation normale, le dessous de la selle n’étant pas visible dans le cadre de ces utilisations.

C’est dans ce contexte que le Bundesgerichtshof (Cour fédérale de justice, Allemagne), saisi d’un pourvoi introduit par Monz, a demandé à la Cour, en substance, d’une part, si l’exigence de visibilité des dessins ou modèles appliqués à un produit ou incorporés dans un produit qui constitue une pièce d’un produit complexe doit être appréciée en fonction de certaines conditions d’utilisation du produit complexe ou, au contraire, de la seule possibilité objective de reconnaître le dessin ou modèle appliqué sur la pièce telle qu’intégrée au produit complexe. D’autre part, elle s’est demandé, en substance, quels sont les critères pertinents pour caractériser l’utilisation normale d’un produit complexe par l’utilisateur final.

²⁸² Au sens de l’article 4 du Gesetz über den rechtlichen Schutz von Design (loi sur la protection des dessins), du 24 février 2014 (BGBl. 2014 I, p. 122), transposant la directive 98/71/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 octobre 1998, sur la protection juridique des dessins ou modèles (JO 1998, L 289, p. 28).

Par son arrêt préjudiciel, la Cour précise, d'une part, l'exigence de visibilité pour qu'un dessin ou modèle appliqué à un produit ou incorporé dans un produit qui constitue une pièce d'un produit complexe puisse bénéficier de la protection juridique des dessins ou modèles et, d'autre part, les critères caractérisant la notion d'« utilisation normale » de ce produit, au sens de l'article 3, paragraphes 3 et 4, de la directive 98/71.

Appréciation de la Cour

Dans un premier temps, la Cour se focalise sur la question de la visibilité d'une pièce, une fois incorporée dans un produit complexe. D'emblée, elle rappelle que l'article 3, paragraphe 3, de la directive 98/71 établit une règle spéciale spécifique aux dessins ou modèles appliqués à un produit ou incorporés dans un produit qui constitue une pièce d'un produit complexe. Elle souligne, à cet égard, que c'est l'apparence d'un produit ou d'une partie de produit qui fait l'objet de la protection juridique des dessins ou modèles.

S'agissant des exigences qui doivent être satisfaites pour que l'apparence de la pièce d'un produit complexe soit susceptible d'une protection en tant que dessin ou modèle, la Cour renvoie à sa jurisprudence antérieure selon laquelle cette pièce doit être visible et délimitée par des caractéristiques qui constituent son apparence particulière, ce qui suppose que ladite pièce ne puisse pas se fondre complètement dans le produit d'ensemble. La Cour souligne que cette jurisprudence, qui s'inscrit dans le contexte de la protection des dessins ou modèles prévue par le règlement n° 6/2002²⁸³, est également applicable au système de protection des dessins ou modèles de la directive 98/71.

Cependant, pour bénéficier de la protection juridique des dessins ou modèles, la pièce, une fois incorporée dans le produit complexe, doit rester visible lors de l'utilisation normale de ce produit. Ainsi, une appréciation in abstracto de la visibilité de la pièce incorporée dans un produit complexe, sans lien avec une quelconque situation concrète d'utilisation de ce produit, ne suffit pas pour qu'une telle pièce puisse bénéficier d'une protection juridique. Toutefois, l'article 3, paragraphe 3, de la directive 98/71 n'exige pas qu'une pièce incorporée à un produit complexe reste visible dans son intégralité à chaque instant de l'utilisation dudit produit.

Dès lors, la visibilité d'une pièce incorporée dans un produit complexe ne saurait être appréciée uniquement du point de vue de l'utilisateur final de ce produit, mais également du point de vue d'un observateur extérieur.

Dans un second temps, la Cour examine la notion d'« utilisation normale » d'un tel produit par l'utilisateur final, au sens de l'article 3, paragraphe 4, de la directive 98/71. S'agissant, d'une part, de la question de savoir si l'utilisation normale d'un produit complexe correspond à l'utilisation voulue par le producteur de la pièce, à celle voulue par le producteur du produit complexe ou à l'usage habituel de ce produit par l'utilisateur final, la Cour constate que cette disposition vise l'utilisation normale du produit complexe par l'utilisateur final.

La Cour précise, à cet égard, que l'utilisation normale ou habituelle d'un produit complexe par l'utilisateur final correspond, en règle générale, à une utilisation conforme à la destination du produit complexe voulue par le producteur ou le concepteur de celui-ci. Toutefois, le législateur de l'Union a entendu viser l'utilisation habituelle du produit complexe par l'utilisateur final, afin d'exclure une utilisation de ce produit à d'autres stades des échanges commerciaux et d'éviter ainsi un

²⁸³ Règlement (CE) n° 6/2002 du Conseil, du 12 décembre 2001, sur les dessins ou modèles communautaires (JO 2002, L 3, p. 1).

contournement de la condition de visibilité. Partant, l'appréciation de l'utilisation normale d'un produit complexe ne saurait être fondée uniquement sur l'intention du producteur de la pièce ou du produit complexe.

D'autre part, concernant la question de savoir quelle utilisation d'un produit complexe par l'utilisateur final constitue une « utilisation normale », au sens de l'article 3, paragraphe 4 de la directive 98/71, la Cour estime que le fait que cette disposition ne précise pas quel type d'utilisation du produit est visé par cette notion et se réfère, de manière générale, à l'utilisation d'un tel produit par l'utilisateur final plaide pour une interprétation large de cette notion. À cet égard, compte tenu du fait que, en pratique, l'utilisation d'un produit dans sa fonction principale nécessite souvent différents actes qui peuvent être accomplis avant ou après que le produit a rempli cette fonction principale, la Cour conclut que l'utilisation normale d'un produit complexe couvre tous ces actes, à l'exception de ceux qui sont expressément exclus, à savoir les actes se rapportant à l'entretien, au service et à la réparation.

Par conséquent, la notion d'« utilisation normale » doit couvrir les actes qui se rapportent à l'utilisation habituelle d'un produit ainsi que d'autres actes qui peuvent raisonnablement être accomplis lors d'une telle utilisation et qui sont habituels du point de vue de l'utilisateur final, y compris ceux qui peuvent être accomplis avant ou après que le produit a rempli sa fonction principale, tels que le stockage et le transport de celui-ci.

Eu égard à ces considérations, la Cour dit pour droit que l'exigence de visibilité des dessins ou modèles appliqués à un produit ou incorporés dans un produit qui constitue une pièce d'un produit complexe doit être appréciée au regard d'une situation d'utilisation normale du produit complexe, de sorte que la pièce concernée, une fois incorporée dans ce produit, reste visible lors d'une telle utilisation. À cette fin, la visibilité d'une pièce d'un produit complexe lors de son utilisation normale par l'utilisateur final doit être appréciée du point de vue de cet utilisateur, ainsi que de celui d'un observateur extérieur. Cette utilisation normale doit couvrir les actes accomplis lors de l'utilisation principale d'un produit complexe, ainsi que ceux qui doivent être habituellement accomplis par l'utilisateur final dans le cadre d'une telle utilisation, à l'exception de l'entretien, du service et de la réparation.

2. Assurances automobiles

Arrêt du 12 octobre 2023, KBC Verzekeringen (C-286/22, [EU:C:2023:767](#))

« Renvoi préjudiciel – Assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs – Directive 2009/103/CE – Article 1^{er}, point 1 – Notion de “véhicule” – Législation nationale prévoyant l'indemnisation automatique de certains usagers de la route victimes d'accidents de la circulation – Personne ne conduisant pas un “véhicule automoteur” au sens de cette législation – Notion équivalente à celle de “véhicule” au sens de la directive 2009/103 – Vélo équipé d'un moteur électrique fournissant une assistance au pédalage, disposant d'une fonction d'accélération ne pouvant être activée qu'après utilisation de la force musculaire »

Le 14 octobre 2017, BV (ci-après la « victime »), qui circulait sur un vélo à assistance électrique sur la voie publique, a été happé par une voiture assurée par KBC Verzekeringen NV (ci-après « KBC »). La victime est décédée. L'accident étant considéré comme un « accident de trajet », P&V Verzekeringen CVBA (ci-après « P&V »), assureur de l'employeur de la victime en matière d'accidents du travail, a versé des indemnités et a été subrogée dans ses droits et ceux de ses ayants droit.

P&V a assigné KBC afin d'obtenir le remboursement de ses frais, sur le fondement de la réglementation nationale. En l'espèce, celle-ci prévoit notamment une obligation, pour les assureurs

de la responsabilité civile des conducteurs de véhicules automoteurs impliqués dans un accident de la circulation, d'indemniser dans tous les cas les dommages subis par les victimes de cet accident lorsqu'elles sont considérées comme des « usagers faibles de la route », cette qualification dépendant du point de savoir si la victime de l'accident était ou non le conducteur d'un « véhicule automoteur » au moment de cet accident. KBC a présenté une demande reconventionnelle visant à obtenir de P&V un remboursement au titre d'une somme d'argent qui aurait été indûment versée. En défense, P&V a fait valoir que la victime ne pouvait pas être considérée comme ayant été le conducteur d'un véhicule automoteur.

Saisie d'un pourvoi introduit par KBC, le Hof van Cassatie (Cour de cassation, Belgique) a interrogé la Cour à titre préjudiciel sur l'interprétation de la notion de « véhicule », au sens de l'article 1^{er}, point 1, de la directive 2009/103 ²⁸⁴.

Par son arrêt, la Cour dit pour droit que ne relève pas de cette notion un vélo équipé d'un moteur électrique fournissant uniquement une assistance au pédalage et disposant d'une fonction d'accélération sans pédalage jusqu'à une vitesse de 20 km/h ne pouvant être activée qu'après utilisation de la force musculaire.

Appréciation de la Cour

La Cour relève, tout d'abord, qu'il découle du libellé de l'article 1^{er}, point 1, de la directive 2009/103 que seuls relèvent de la notion de « véhicule », au sens de cette disposition, les véhicules destinés à circuler sur le sol qui peuvent être actionnés par une force mécanique, à l'exception de ceux qui se déplacent sur rails. Cependant, ce libellé ne permet pas, à lui seul, de déterminer si une telle force mécanique doit jouer un rôle exclusif dans l'actionnement du véhicule concerné.

Ensuite, la Cour rappelle, d'une part, que, selon le considérant 2 de la directive 2009/103, l'obligation d'« assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs » renvoie à l'« assurance automobile » et que cette expression vise traditionnellement l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation d'engins tels que les motocycles, les voitures et les camions qui, hormis les cas où ils sont hors d'usage, sont mus exclusivement au moyen d'une force mécanique.

D'autre part, l'article 13 de la directive 2009/103 ²⁸⁵ précise que chaque État membre prend toutes les mesures appropriées pour que soit réputée sans effet, en ce qui concerne le recours des tiers victimes d'un sinistre, toute disposition légale ou clause contractuelle contenue dans une police d'assurance qui exclut de l'assurance l'utilisation ou la conduite de véhicules par des personnes non titulaires d'un permis de conduire pour le véhicule concerné. Or, il ressort de la directive 2006/126 ²⁸⁶, que, en principe, seule la conduite de véhicules susceptibles de circuler par leurs propres moyens, à l'exception de ceux qui se déplacent sur rails, est soumise à un permis de conduire national.

Enfin, s'agissant des objectifs poursuivis par la directive 2009/103, la Cour souligne que celle-ci tend à garantir que les victimes des accidents causés par les véhicules automoteurs bénéficieront d'un

²⁸⁴ Directive 2009/103/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 septembre 2009, concernant l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et le contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité (JO 2009, L 263, p. 11).

²⁸⁵ Directive 2009/103, article 13, paragraphe 1, sous b).

²⁸⁶ Directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 2006, relative au permis de conduire (JO 2006, L 403, p. 18), article 4, paragraphe 1.

traitement comparable, quel que soit l'endroit du territoire de l'Union où l'accident s'est produit, de même qu'à assurer ainsi leur protection.

Or, des engins qui ne sont pas actionnés exclusivement par une force mécanique et qui ne peuvent donc pas se déplacer sur le sol sans utilisation de la force musculaire, tels qu'un vélo à assistance électrique pouvant accélérer sans pédaler jusqu'à une vitesse de 20 km/h, n'apparaissent pas de nature à causer aux tiers des dommages corporels ou matériels comparables, quant à leur gravité ou à leur quantité, à ceux que peuvent causer les motocycles, les voitures, les camions ou d'autres véhicules, circulant sur le sol, actionnés exclusivement par une force mécanique. En effet, ces derniers peuvent atteindre une vitesse sensiblement plus élevée que celle pouvant être atteinte par de tels engins et sont, encore actuellement, très majoritairement utilisés aux fins de la circulation. L'objectif de protection des victimes d'accidents de la circulation causés par les véhicules automoteurs, poursuivi par la directive 2009/103, n'impose donc pas que de tels engins relèvent de la notion de « véhicule », au sens de l'article 1^{er}, point 1, de cette directive.

3. Véhicules à moteur

Arrêt du 21 mars 2023 (grande chambre), Mercedes-Benz Group (Responsabilité des constructeurs de véhicules munis de dispositifs d'invalidation) (C-100/21, [EU:C:2023:229](#))

« Renvoi préjudiciel – Rapprochement des législations – Réception des véhicules à moteur – Directive 2007/46/CE – Article 18, paragraphe 1 – Article 26, paragraphe 1 – Article 46 – Règlement (CE) n° 715/2007 – Article 5, paragraphe 2 – Véhicules à moteur – Moteur diesel – Émissions de polluants – Vanne pour le recyclage des gaz d'échappement (vanne EGR) – Réduction des émissions d'oxyde d'azote (NOx) limitée par une "fenêtre de températures" – Dispositif d'invalidation – Protection des intérêts d'un acheteur individuel d'un véhicule équipé d'un dispositif d'invalidation illicite – Droit à réparation au titre de la responsabilité délictuelle du constructeur de ce véhicule – Mode de calcul de la réparation – Principe d'effectivité – Article 267 TFUE – Recevabilité – Saisine de la Cour par un juge unique »

QB avait acheté en 2014, auprès d'un revendeur, un véhicule d'occasion de la marque Mercedes-Benz, modèle C 220 CDI, équipé d'un moteur diesel de génération Euro 5. Ce véhicule, mis sur le marché par le constructeur automobile Mercedes-Benz Group AG (anciennement Daimler AG), avait été immatriculé pour la première fois en 2013. Ledit véhicule était équipé d'un logiciel de programmation du moteur réduisant le taux de recyclage des gaz d'échappement lorsque les températures extérieures se situent en dessous d'un certain seuil, ce qui a pour conséquence une augmentation des émissions d'oxyde d'azote (NOx). Ainsi, ce recyclage n'était pleinement efficace que si la température extérieure ne descendait pas en dessous de ce seuil.

QB a introduit devant le Landgericht Ravensburg (tribunal régional de Ravensbourg, Allemagne), la juridiction de renvoi, un recours tendant à la réparation du préjudice que Mercedes-Benz Group lui aurait causé en équipant le véhicule en cause de dispositifs d'invalidation, interdits en vertu du règlement relatif à la réception des véhicules à moteur ²⁸⁷.

²⁸⁷ Règlement (CE) n° 715/2007 du Parlement européen et du Conseil, du 20 juin 2007, relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) et aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules (JO 2007, L 171, p. 1), et plus précisément en vertu de l'article 5, paragraphe 2, de ce règlement.

Pour rappel, ce règlement a pour objectif de garantir un niveau élevé de protection de l'environnement et, plus spécifiquement, de réduire considérablement les émissions de NOx des véhicules à moteur diesel pour améliorer la qualité de l'air et respecter les valeurs limites en termes de pollution ²⁸⁸. Il définit le « dispositif d'invalidation » comme étant « tout élément de conception qui détecte la température, la vitesse du véhicule, le régime du moteur en tours/minute, la transmission, une dépression ou tout autre paramètre aux fins d'activer, de moduler, de retarder ou de désactiver le fonctionnement de toute partie du système de contrôle des émissions, qui réduit l'efficacité du système de contrôle des émissions dans des conditions dont on peut raisonnablement attendre qu'elles se produisent lors du fonctionnement et de l'utilisation normaux des véhicules » ²⁸⁹. Par ailleurs, la directive établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules, telle qu'applicable aux faits du litige au principal ²⁹⁰, contenait les dispositions administratives et les exigences techniques à caractère général applicables à la réception de tous les véhicules neufs relevant de son champ d'application ainsi que des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules, en vue de faciliter leur immatriculation, leur vente et leur mise en service dans l'Union ²⁹¹.

Selon la législation en vigueur en droit allemand, l'exercice, par l'acheteur individuel d'un véhicule automobile non conforme au droit de l'Union, du droit à réparation suppose la violation d'une loi destinée à protéger autrui ²⁹². La juridiction de renvoi a dès lors décidé d'interroger la Cour sur la question de savoir si les dispositions pertinentes, en l'espèce, de la directive-cadre ²⁹³, d'une part, et du règlement relatif à la réception des véhicules à moteur ²⁹⁴, d'autre part, protègent, outre les intérêts généraux, les intérêts particuliers d'un acheteur individuel d'un véhicule à moteur vis-à-vis du constructeur de celui-ci lorsque ce véhicule est équipé d'un dispositif d'invalidation interdit par ce règlement. Par ailleurs, elle s'est interrogée sur la question de savoir si, dans le cadre de la réparation du dommage causé à l'acheteur d'un véhicule équipé d'un dispositif d'invalidation interdit, le droit de l'Union s'oppose à ce que le bénéfice tiré de l'utilisation effective de ce véhicule soit imputé sur le remboursement du prix d'achat dudit véhicule et, si tel n'est pas le cas, à ce que ce bénéfice soit calculé sur la base du prix d'achat total du même véhicule.

Réunie en grande chambre, la Cour apporte d'importantes précisions sur la question du droit à l'indemnisation des acquéreurs de véhicules dont les moteurs ont été munis d'un dispositif d'invalidation illicite visant à réduire l'efficacité du système de contrôle des émissions polluantes de particules de NOx.

²⁸⁸ Considérants 1 et 6 du règlement relatif à la réception des véhicules à moteur.

²⁸⁹ Article 3, point 10, du règlement relatif à la réception des véhicules à moteur.

²⁹⁰ Directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 5 septembre 2007, établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules (JO 2007, L 263, p. 1), telle que modifiée par le règlement (CE) n° 385/2009 de la Commission, du 7 mai 2009 (JO 2009, L 118, p. 13) (ci-après la « directive-cadre »).

²⁹¹ Article premier de la directive-cadre.

²⁹² Article 823, paragraphe 2, du Bürgerliches Gesetzbuch (code civil).

²⁹³ À savoir l'article 18, paragraphe 1, l'article 26, paragraphe 1, et l'article 46 de la directive-cadre.

²⁹⁴ À savoir l'article 5, paragraphe 2, sous a), du règlement relatif à la réception des véhicules à moteur.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour signale qu'il appartient à la juridiction de renvoi, d'une part, de décider, au regard de sa jurisprudence, le cas échéant, si le logiciel dont est équipé le véhicule acheté par QB constitue un « dispositif d'invalidation » au sens du règlement relatif à la réception des véhicules à moteur.

D'autre part, elle rappelle que l'interdiction de l'utilisation de dispositifs d'invalidation qui réduisent l'efficacité des systèmes de contrôle des émissions connaît trois exceptions, dont la seule pertinente en l'espèce concerne le cas où « le besoin du dispositif se justifie en termes de protection du moteur contre des dégâts ou un accident et pour le fonctionnement en toute sécurité du véhicule »²⁹⁵. Pour être justifié, ce dispositif d'invalidation doit répondre strictement au besoin d'éviter les risques immédiats de dégâts au moteur d'une gravité telle qu'ils génèrent un danger concret lors de la conduite du véhicule équipé dudit dispositif. En outre, un dispositif d'invalidation qui devrait, dans des conditions normales de circulation, fonctionner durant la majeure partie de l'année pour que le moteur soit protégé contre des dégâts ou un accident et que le fonctionnement en toute sécurité du véhicule soit assuré irait manifestement à l'encontre de l'objectif de protection de l'environnement poursuivi par ce règlement et ne saurait ainsi être justifié. Il revient ici aussi à la juridiction de renvoi de procéder aux appréciations factuelles nécessaires aux fins de l'application de ces conditions.

À titre principal, en premier lieu, la Cour dit pour droit que les dispositions pertinentes de la directive-cadre et du règlement relatif à la réception des véhicules à moteur, envisagées conjointement, protègent, outre des intérêts généraux, les intérêts particuliers d'un acheteur individuel d'un véhicule à moteur vis-à-vis du constructeur de celui-ci lorsque ce véhicule est équipé d'un dispositif d'invalidation interdit en vertu des dispositions de ce règlement.

En effet, la Cour rappelle que l'interdiction de l'utilisation de dispositifs d'invalidation, qui réduisent l'efficacité des systèmes de contrôle des émissions, poursuit un objectif général consistant à garantir un niveau élevé de protection de l'environnement et que c'est dans la poursuite de cet objectif général que s'inscrit l'obligation, pour les constructeurs, de fournir aux consommateurs et aux usagers une information objective et précise sur le caractère plus ou moins polluant des véhicules au moment où ces derniers effectuent leurs décisions d'achat. En outre, les véhicules relevant du champ d'application de la directive-cadre doivent faire l'objet d'une réception par type, et cette réception ne peut être octroyée que si le type de véhicule en question satisfait aux dispositions du règlement relatif à la réception des véhicules, notamment à celles relatives aux émissions.

Or, la Cour ajoute que, conformément à la directive-cadre, outre ces exigences relatives à la réception CE par type incombant aux constructeurs, ces derniers sont également tenus de délivrer à l'acheteur individuel d'un véhicule un certificat de conformité. En vertu de cette directive-cadre, ce certificat est obligatoire aux fins de l'immatriculation et de la vente ou de la mise en service d'un véhicule. Par ailleurs, les sanctions prévues par la directive-cadre doivent garantir que l'acheteur d'un véhicule est en possession d'un certificat de conformité lui permettant de le faire immatriculer dans n'importe quel État membre sans devoir fournir des documents techniques supplémentaires. Cet acheteur peut ainsi raisonnablement s'attendre à ce que le règlement relatif à la réception des véhicules à moteur soit respecté. La Cour en conclut que la directive-cadre, envisagée conjointement avec le règlement relatif à la réception des véhicules à moteur, établit un lien direct entre le constructeur automobile et l'acheteur individuel d'un véhicule à moteur visant à garantir à ce dernier que ce véhicule est conforme à la législation pertinente de l'Union.

²⁹⁵ Exception qui figure à l'article 5, paragraphe 2, sous a), du règlement relatif à la réception des véhicules à moteur.

À cet égard, la Cour constate qu'il n'est pas exclu qu'un type de véhicule, couvert par une réception CE par type, permettant à ce véhicule d'être utilisé sur route, puisse être, à l'origine, réceptionné par l'autorité compétente en matière de réception sans que la présence d'un logiciel, tel que celui en cause en l'espèce, lui ait été révélée. La directive-cadre envisage la situation dans laquelle l'illicéité d'un élément de conception d'un véhicule, au regard, par exemple, des exigences du règlement relatif à la réception des véhicules, n'est découverte qu'après cette réception. Partant, l'illicéité d'un dispositif d'invalidation équipant un véhicule à moteur, découverte après la réception CE par type pour ce véhicule, est susceptible de remettre en cause la validité de cette réception et, par extension, celle du certificat de conformité censé certifier que ce véhicule, appartenant à la série du type réceptionné, satisfaisait à tous les actes réglementaires au moment de sa production. Cette illicéité est ainsi de nature, notamment, à créer une incertitude quant à la possibilité d'immatriculer, de vendre ou de mettre en service ledit véhicule et, à terme, à porter préjudice à l'acheteur d'un véhicule doté d'un dispositif d'invalidation interdit.

En second lieu, en réponse à la question de savoir si, en substance, le droit de l'Union doit être interprété en ce sens que, dans le cadre de la réparation du dommage causé à l'acheteur d'un véhicule équipé d'un dispositif d'invalidation interdit, il s'oppose à ce que le bénéfice tiré de l'utilisation effective de ce véhicule soit imputé sur le remboursement du prix d'achat dudit véhicule et, si tel n'est pas le cas, à ce que ce bénéfice soit calculé sur la base du prix d'achat total du même véhicule, la Cour dit pour droit que, en l'absence de dispositions de ce droit en la matière, il appartient au droit de l'État membre concerné de déterminer les règles portant sur la réparation du dommage effectivement causé à l'acheteur d'un véhicule équipé d'un tel dispositif, pour autant que cette réparation soit adéquate au regard du préjudice subi.

En effet, d'une part, la Cour rappelle l'interprétation à laquelle elle est parvenue, selon laquelle la directive-cadre protège les intérêts particuliers de l'acheteur individuel d'un véhicule à moteur vis-à-vis du constructeur de celui-ci lorsque ce véhicule est équipé d'un dispositif d'invalidation interdit, de sorte qu'il dispose d'un droit à ce que ledit véhicule n'en soit pas équipé. D'autre part, elle souligne que la directive-cadre et le règlement relatif à la réception des véhicules à moteur prévoient qu'il appartient aux États membres d'établir des sanctions, qui doivent être effectives, efficaces, proportionnées et dissuasives, applicables en cas de non-respect de leurs dispositions. Par conséquent, les États membres sont tenus de prévoir que l'acheteur d'un véhicule équipé d'un dispositif d'invalidation interdit bénéficie d'un droit à réparation de la part du constructeur de ce véhicule. Il appartient certes à chaque État membre de déterminer les modalités d'obtention d'une telle réparation. Néanmoins, la Cour précise que ne serait pas conforme au principe d'effectivité une législation nationale qui rend, en pratique, impossible ou excessivement difficile l'obtention, par l'acheteur d'un véhicule à moteur, d'une réparation adéquate pour des dommages qui lui ont été causés par la violation, par le constructeur de ce véhicule, de l'interdiction de l'utilisation de dispositifs d'invalidation. Sous cette réserve, la Cour rappelle que les juridictions sont fondées à veiller à ce que la protection des droits garantis par l'ordre juridique de l'Union n'entraîne pas un enrichissement sans cause. Ainsi, la juridiction de renvoi doit vérifier si l'imputation du bénéfice tiré de l'utilisation effective du véhicule concerné assure une réparation adéquate à l'acheteur, pour autant qu'il soit établi que ce dernier a subi un préjudice lié à l'installation dans son véhicule d'un dispositif d'invalidation interdit.

4. Dissémination d'organismes génétiquement modifiés (OGM)

Arrêt du 7 février 2023 (grande chambre), Confédération paysanne e.a. (Mutagenèse aléatoire in vitro) (C-688/21, [EU:C:2023:75](#))

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés – Directive 2001/18/CE – Article 3, paragraphe 1 – Annexe I B, point 1 – Champ d'application – Exemptions – Techniques/méthodes de modification génétique traditionnellement utilisées et dont la sécurité est avérée depuis longtemps – Mutagenèse aléatoire in vitro »

En 2015, la Confédération paysanne, un syndicat agricole français, et huit associations ayant pour objet la protection de l'environnement et la diffusion d'informations concernant les dangers que présentent les organismes génétiquement modifiés (OGM) ont saisi le Conseil d'État (France) d'un recours concernant l'exclusion de certaines techniques ou méthodes de mutagenèse²⁹⁶ du champ d'application de la réglementation française censée transposer la directive 2001/18²⁹⁷, relative à la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement. Dans ce contexte, le Conseil d'État avait adressé à la Cour une demande de décision préjudicielle, laquelle a donné lieu à l'arrêt Confédération paysanne e.a. (C-528/16), prononcé en 2018²⁹⁸.

La présente affaire s'inscrit dans le prolongement de cet arrêt, dans lequel la Cour a jugé que ne sont exclus du champ d'application de la directive 2001/18 que les organismes obtenus au moyen de techniques/méthodes de mutagenèse qui ont été traditionnellement utilisées pour diverses applications et dont la sécurité est avérée depuis longtemps. Le Conseil d'État a considéré qu'il résulte dudit arrêt que doivent être inclus dans le champ d'application de la directive 2001/18 les organismes obtenus au moyen de techniques/méthodes qui sont apparues ou se sont principalement développées postérieurement à la date de l'adoption de cette directive, notamment au moyen des techniques de « mutagenèse aléatoire in vitro »²⁹⁹. Ainsi, le Conseil d'État a prononcé une injonction et, pour en assurer l'exécution, le gouvernement français a, notamment, élaboré un projet de décret relatif à la modification de la liste des techniques d'obtention d'OGM ayant fait l'objet d'une utilisation traditionnelle sans inconvénient avéré pour la santé publique ou l'environnement. Ce projet de décret prévoyait que la mutagenèse aléatoire, à l'exception de la mutagenèse aléatoire in vitro, devait être regardée comme relevant d'une telle utilisation.

²⁹⁶ Technique permettant de provoquer artificiellement, à l'aide de facteurs chimiques ou physiques, des mutations à un rythme bien plus rapide (de 1 000 à 10 000 fois) que celui des mutations spontanées.

²⁹⁷ Directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 mars 2001, relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil (JO 2001, L 106, p. 1).

²⁹⁸ Arrêt du 25 juillet 2018, *Confédération paysanne e.a.* (C-528/16, [EU:C:2018:583](#)).

²⁹⁹ La mutagenèse aléatoire désigne un processus au cours duquel, après avoir provoqué artificiellement, à l'aide de facteurs chimiques ou physiques, des mutations à un rythme bien plus rapide que celui des mutations spontanées, les mutations sont induites dans les organismes d'une manière aléatoire. La mutagenèse aléatoire in vitro est une technique soumettant des cellules de plantes cultivées in vitro à des agents mutagènes chimiques ou physiques, contrairement à la mutagenèse aléatoire in vivo, qui est pratiquée sur les plantes entières ou sur des parties de plantes.

À la suite de la notification dudit projet de décret³⁰⁰, la Commission européenne a émis un avis circonstancié, dans lequel elle a indiqué qu'il n'était pas justifié, au regard du droit de l'Union et au vu des avancées scientifiques, d'opérer une distinction entre la mutagenèse aléatoire in vivo et la mutagenèse aléatoire in vitro. Le projet de décret n'ayant pas été adopté par les autorités françaises, la Confédération paysanne et le collectif d'associations de protection de l'environnement ont de nouveau saisi le Conseil d'État afin d'obtenir l'exécution de l'injonction prononcée.

La haute juridiction administrative a estimé qu'elle avait besoin de précisions quant à la portée de l'arrêt Confédération paysanne e.a., en vue de déterminer si, au regard des caractéristiques et des usages de la mutagenèse aléatoire in vitro, il y avait lieu de considérer que cette technique/méthode relève du champ d'application de la directive 2001/18. Elle a dès lors saisi la Cour à titre préjudiciel.

Par son arrêt, prononcé en grande chambre, la Cour précise les conditions dans lesquelles les organismes obtenus par l'application d'une technique/méthode de mutagenèse qui est fondée sur les mêmes modalités de modification, par l'agent mutagène, du matériel génétique qu'une technique/méthode de mutagenèse traditionnellement utilisée pour diverses applications et dont la sécurité est avérée depuis longtemps, mais qui se distingue de cette seconde technique/méthode de mutagenèse par d'autres caractéristiques, sont, en principe, exclus de l'exemption prévue par la directive 2001/18³⁰¹.

Appréciation de la Cour

Tout d'abord, la Cour souligne que la limitation de la portée de l'exemption prévue par la directive 2001/18 quant à l'applicabilité de cette dernière aux techniques/méthodes de mutagenèse, par référence au double critère de l'utilisation traditionnelle pour diverses applications, d'une part, et de la sécurité avérée depuis longtemps, d'autre part³⁰², est étroitement liée à l'objectif même de ladite directive³⁰³, à savoir la protection de la santé humaine et de l'environnement, conformément au principe de précaution. L'application de ce double critère permet ainsi de s'assurer que, en raison de l'ancienneté ainsi que de la variété des utilisations d'une technique/méthode de mutagenèse et des informations disponibles quant à sa sécurité, les organismes obtenus par cette technique/méthode peuvent être disséminés dans l'environnement ou mis sur le marché à l'intérieur de l'Union européenne, sans qu'il apparaisse indispensable, en vue d'éviter la survenance d'effets négatifs sur la santé humaine et l'environnement, de soumettre ces organismes aux procédures d'évaluation des risques³⁰⁴.

³⁰⁰ En application 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).

³⁰¹ Exemption prévue par l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2001/18, lu conjointement avec l'annexe I B, point 1, de celle-ci. Aux termes de cette disposition, cette directive ne s'applique pas aux organismes obtenus par les techniques de modification génétique énumérées à l'annexe I B de celle-ci, parmi lesquelles figurent la mutagenèse.

³⁰² Ce double critère a été dégagé par la Cour dans l'arrêt Confédération paysanne e.a. (C-528/16).

³⁰³ En vertu de l'article 1^{er} de la directive 2001/18, celle-ci vise, conformément au principe de précaution, à protéger la santé humaine et l'environnement, d'une part, lorsqu'il est procédé à la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement à toute autre fin que la mise sur le marché à l'intérieur de l'Union et, d'autre part, lorsque sont placés sur le marché à l'intérieur de l'Union des OGM en tant que produits ou éléments de produits.

³⁰⁴ Visées respectivement dans la partie B et dans la partie C de la directive 2001/18.

Dans ce contexte, la Cour constate qu'une extension générale du bénéfice de l'exemption du champ d'application de la directive 2001/18 aux organismes obtenus par l'application d'une technique/méthode de mutagenèse qui est fondée sur les mêmes modalités de modification, par l'agent mutagène, du matériel génétique de l'organisme concerné qu'une technique/méthode de mutagenèse traditionnellement utilisée pour diverses applications et dont la sécurité est avérée depuis longtemps, mais qui combine ces modalités avec d'autres caractéristiques, distinctes de celles de cette seconde technique/méthode de mutagenèse, ne respecterait pas l'intention du législateur de l'Union.

En effet, la dissémination dans l'environnement ou la mise sur le marché, sans avoir mené à bien une procédure d'évaluation des risques, d'organismes obtenus au moyen d'une telle technique/méthode de mutagenèse est susceptible, dans certains cas, d'impliquer des effets négatifs, le cas échéant irréversibles et affectant plusieurs États membres, sur la santé humaine et l'environnement, même lorsque ces caractéristiques ne tiennent pas aux modalités de modification, par l'agent mutagène, du matériel génétique de l'organisme concerné.

Pour autant, considérer que les organismes obtenus par l'application d'une technique/méthode de mutagenèse traditionnellement utilisée pour diverses applications et dont la sécurité est avérée relèvent nécessairement du champ d'application de la directive 2001/18 lorsque cette technique/méthode a subi une quelconque modification serait de nature à priver largement d'effet utile l'exemption prévue par cette directive. En effet, une telle interprétation pourrait rendre excessivement difficile toute forme d'adaptation des techniques/méthodes de mutagenèse, alors même que cette interprétation n'est pas nécessaire à la réalisation de l'objectif de protection de l'environnement et de la santé humaine poursuivi par ladite directive, conformément au principe de précaution.

Dès lors, la Cour considère que la circonstance qu'une technique/méthode de mutagenèse comprend une ou plusieurs caractéristiques distinctes de celles d'une technique/méthode de mutagenèse traditionnellement utilisée pour diverses applications et dont la sécurité est avérée depuis longtemps ne justifie d'écarter l'exemption prévue par la directive que pour autant qu'il soit établi que ces caractéristiques sont susceptibles d'entraîner des modifications du matériel génétique de l'organisme concerné différentes, par leur nature ou par le rythme auquel elles se produisent, de celles qui résultent de l'application de cette seconde technique/méthode de mutagenèse.

Cela étant, la Cour se penche, dans une dernière partie de son analyse, sur le *distinguo* entre les techniques de mutagenèse *in vivo* et *in vitro*, au cœur du litige au principal. Elle relève à cet égard, à la suite d'une analyse du régime prévu dans la directive 2001/18 concernant les techniques/méthodes impliquant des cultures *in vitro*, que considérer que, en raison des effets inhérents aux cultures *in vitro*, un organisme obtenu par l'application *in vitro* d'une technique/méthode de mutagenèse initialement utilisée *in vivo* est exclu de l'exemption prévue par la directive 2001/18 méconnaîtrait le fait que le législateur de l'Union n'a pas estimé que ces effets inhérents étaient pertinents en vue de définir le champ d'application de cette directive. En particulier, la Cour relève que la directive 2001/18 prévoit l'exclusion de plusieurs techniques de modification génétique impliquant le recours à des cultures *in vitro* du régime de contrôle des OGM prévu par cette directive.

5. Voyages, vacances et circuits à forfait

Arrêt du 8 juin 2023, UFC – Que choisir et CLCV (C-407/21, [EU:C:2023:449](#))

« Renvoi préjudiciel – Voyages à forfait et prestations de voyage liées – Directive (UE) 2015/2302 – Article 12, paragraphes 2 à 4 – Résiliation d'un contrat de voyage à forfait – Circonstances exceptionnelles et inévitables – Pandémie de COVID-19 – Remboursement des paiements effectués par le voyageur concerné au titre d'un forfait – Remboursement sous la forme d'une somme d'argent ou remboursement par équivalent, sous la forme d'un avoir ("bon à valoir") – Obligation de rembourser ce voyageur 14 jours au plus tard après la résiliation du contrat concerné – Dérogation temporaire à cette obligation – Modulation des effets dans le temps d'une décision intervenue conformément au droit national et annulant une réglementation nationale contraire à ladite obligation »

Dans le contexte de la pandémie de COVID-19, le gouvernement français a adopté une réglementation visant à libérer temporairement les organisateurs de voyages à forfait de leur obligation de rembourser les paiements effectués par les voyageurs en cas de résiliation d'un contrat de voyages à forfait³⁰⁵. Deux associations pour la protection des intérêts des consommateurs ont demandé devant le Conseil d'État (France) l'annulation de cette réglementation, en alléguant une méconnaissance du droit des voyageurs ayant conclu ce type de contrat de résilier ce dernier à la suite de la survenance de « circonstances exceptionnelles et inévitables » et d'être remboursés de l'intégralité des paiements effectués au titre de ce forfait au plus tard 14 jours après cette résiliation, comme prévu par la directive relative aux voyages à forfait³⁰⁶.

Cette juridiction émet notamment des doutes quant à l'interprétation de la notion de « remboursement » prévue par cette directive, ainsi que sur la compatibilité avec cette dernière de la réglementation nationale relative à l'exemption temporaire des organisateurs de voyages à forfait de leur obligation de remboursement.

Par son arrêt, la Cour précise la notion de « remboursement » dans le contexte de la directive sur les voyages à forfait. En outre, elle se prononce sur l'incompatibilité de la réglementation nationale avec cette directive³⁰⁷ et sur la modulation des effets dans le temps d'une décision nationale d'annulation de cette même réglementation, jugée incompatible avec le droit de l'Union.

³⁰⁵ En vertu de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2020-315 du 25 mars 2020 relative aux conditions financières de résolution de certains contrats de voyages touristiques et de séjours en cas de circonstances exceptionnelles et inévitables ou de force majeure, les organisateurs de voyages étaient autorisés, en ce qui concerne les « résolutions » notifiées entre le 1^{er} mars et le 15 septembre 2020, à s'acquitter de leur obligation de remboursement en proposant au voyageur concerné, au plus tard 3 mois après la notification de la « résolution » du contrat de voyage à forfait concerné, un bon à valoir d'un montant égal aux paiements effectués au titre de ce forfait, une telle proposition étant valable pendant une durée de 18 mois.

³⁰⁶ Voir article 12 de la directive (UE) 2015/2302 du Parlement européen et du Conseil, du 25 novembre 2015, relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage liées, modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 et la directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 90/314/CEE du Conseil (JO 2015, L 326, p. 1, ci-après la « directive relative aux voyages à forfait »). En vertu du paragraphe 2, première phrase, de cet article, le voyageur a le droit de résilier un contrat de voyage à forfait avant le début du forfait sans payer de frais de résiliation si des « circonstances exceptionnelles et inévitables », survenant au lieu de destination concerné ou à proximité immédiate de celui-ci, ont des conséquences importantes sur l'exécution de ce forfait ou sur le transport des passagers vers ce lieu de destination.

³⁰⁷ Voir notamment article 4 et article 12, paragraphes 2 à 4, de la directive relative aux voyages à forfait.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour considère que, selon une interprétation littérale, la notion de « remboursement », au sens de la directive relative aux voyages à forfait³⁰⁸ s'entend d'une restitution des paiements effectués au titre d'un forfait uniquement sous la forme d'une somme d'argent. La possibilité de remplacer cette obligation de paiement d'une somme d'argent par une prestation revêtant une autre forme, telle que la proposition de bons à valoir, n'est pas expressément prévue dans cette directive. Ce droit au remboursement en argent, dont les consommateurs peuvent disposer librement, participe à un objectif de protection de leurs intérêts.

En deuxième lieu, la Cour dit pour droit que la directive sur les voyages à forfait³⁰⁹ s'oppose à la libération temporaire des organisateurs de voyage à forfait, dans le contexte de la pandémie de COVID-19, de leur obligation de remboursement aux voyageurs concernés, au plus tard 14 jours après la résiliation d'un contrat, de l'intégralité des paiements effectués, au titre du contrat résilié. Cette conclusion reste la même y compris lorsqu'une telle mesure nationale vise à éviter que, en raison du nombre important de demandes de remboursement attendues, la solvabilité de ces organisateurs de voyages soit affectée au point de mettre en péril leur existence et à préserver ainsi la viabilité du secteur concerné.

La Cour analyse, tout d'abord, la notion de « circonstances exceptionnelles et inévitables »³¹⁰. En application du principe de sécurité juridique et au regard de la protection des consommateurs, cette notion est susceptible de recouvrir la pandémie de COVID-19, en ce qu'elle révèle l'existence de « risques graves pour la santé humaine »³¹¹, et peut être appliquée aux résiliations de contrats de voyage à forfait lorsque celles-ci sont fondées sur les conséquences provoquées par un tel évènement.

Ensuite, la Cour souligne que la notion de « circonstances exceptionnelles et inévitables » s'apparente à la notion de « force majeure » et constitue, au vu notamment des travaux préparatoires de la directive sur les voyages à forfait, une mise en œuvre exhaustive de cette dernière notion aux fins de cette directive. Ainsi, les États membres ne peuvent pas libérer, au titre de la force majeure, ne serait-ce que temporairement, les organisateurs de voyages à forfait de leur obligation de remboursement prévue par cette directive étant donné que celle-ci ne prévoit aucune exception au caractère impératif de cette obligation.

³⁰⁸ Voir notamment article 12, paragraphes 2 et 3, de la directive relative aux voyages à forfait. Le paragraphe 2, deuxième phrase, de cet article prévoit que, en cas de résiliation d'un contrat de voyage à forfait, ce voyageur a droit au remboursement intégral des paiements effectués au titre dudit forfait. Par ailleurs, conformément à l'article 4 et à l'article 12, paragraphe 3, sous b), de cette même directive, si l'organisateur de voyages concerné est empêché d'exécuter un contrat de voyage à forfait en raison de « circonstances exceptionnelles et inévitables », il peut résilier ledit contrat et rembourser intégralement ce voyageur des paiements effectués pour ce forfait et ceci sans retard excessif et, en tout état de cause, au plus tard 14 jours après la résiliation du même contrat de voyage à forfait.

³⁰⁹ Voir article 4 et article 12, paragraphes 2 à 4, de la directive relative aux voyages à forfait.

³¹⁰ Telle que prévue à l'article 12, paragraphes 2 et 3, sous b), de la directive relative aux voyages à forfait. La notion de « circonstances exceptionnelles et inévitables » est définie à l'article 3, point 12), de cette directive comme étant « une situation échappant au contrôle de la partie qui invoque cette situation et dont les conséquences n'auraient pu être évitées même si toutes les mesures raisonnables avaient été prises ».

³¹¹ Au titre du considérant 31 de la directive relative aux voyages à forfait, qui précise la portée de la notion de « circonstances exceptionnelles et inévitables », les risques graves pour la santé humaine relèvent de cette notion.

Enfin, même à supposer que les États membres puissent faire valoir, devant leurs juridictions nationales, que la non-conformité d'une réglementation nationale au regard des dispositions d'une directive est justifiée au titre de la force majeure, la Cour précise qu'une réglementation nationale permettant de libérer temporairement, dans les circonstances d'une crise sanitaire mondiale telle que la pandémie de COVID-19, les organisateurs de voyages à forfait de leur obligation de rembourser aux voyageurs concernés les paiements effectués au titre d'un forfait ne répond pas aux conditions régissant l'invocation de la force majeure par les États membres.

Ainsi, premièrement, bien que la pandémie de COVID-19 relève de circonstances étrangères à l'État membre concerné et que ces dernières soient anormales et imprévisibles, une réglementation nationale qui libère, de manière généralisée, tous les organisateurs de voyages de leur obligation de remboursement ne saurait, de par sa nature même, être justifiée par la force majeure. En effet, une suspension provisoire généralisée de cette obligation de remboursement ne prend pas en compte la situation financière concrète et individuelle des organisateurs de voyages concernés. Deuxièmement, il n'a pas été prouvé que les conséquences financières auxquelles vise à faire face cette réglementation n'auraient pu être évitées autrement que par la violation de la directive relative aux voyages à forfait, notamment par l'adoption de certaines mesures d'aide d'État. Troisièmement, cette même réglementation nationale, qui prévoit de libérer les organisateurs de voyages à forfait de leur obligation de remboursement pendant une période pouvant aller jusqu'à 21 mois à partir de la notification de la « résolution » du contrat de voyage à forfait concerné, n'est manifestement pas conçue de manière à limiter ses effets à la période nécessaire pour remédier aux difficultés causées par l'événement susceptible de relever de la force majeure.

En troisième et dernier lieu, la Cour rappelle que, lorsqu'une juridiction nationale est saisie, conformément à son droit interne, d'un recours en annulation d'une réglementation nationale qu'elle considère comme étant contraire au droit de l'Union, elle est tenue de procéder à l'annulation de cette réglementation. En l'espèce, la Cour précise, d'une part, que la menace des intérêts économiques des opérateurs actifs dans le secteur des voyages à forfait, engendrée par la pandémie de COVID-19, n'est pas comparable aux considérations impérieuses liées à la protection de l'environnement ou à l'approvisionnement en électricité de l'État membre concerné, qui sont des circonstances exceptionnelles pour lesquelles elle a, par ailleurs, reconnu aux juridictions nationales la faculté de moduler dans le temps et d'aménager les effets de leurs décisions d'annulation d'une réglementation nationale jugée incompatible avec le droit de l'Union. D'autre part, la Cour relève qu'il n'apparaît pas que l'annulation de la réglementation nationale permettant aux États membres de libérer, dans le contexte de la pandémie de COVID-19, les organisateurs de voyages à forfait de leur obligation de remboursement, aurait des conséquences préjudiciables sur le secteur des voyages à forfait d'une ampleur telle que le maintien de ses effets serait nécessaire aux fins de protéger les intérêts financiers des opérateurs de ce secteur. Partant, le principe de coopération loyale³¹² ne permet pas à une juridiction nationale saisie d'un recours en annulation d'une réglementation nationale contraire à la directive relative aux voyages à forfait de moduler les effets dans le temps de sa décision annulant cette réglementation nationale.

³¹² Prévu à l'article 4, paragraphe 3, TUE.

XI. Internet et commerce électronique

Arrêt du 9 novembre 2023, Google Ireland e.a. (C-376/22, [EU:C:2023:835](#))

« Renvoi préjudiciel – Directive 2000/31/CE – Services de la société de l'information – Article 3, paragraphe 1 – Principe du contrôle dans l'État membre d'origine – Article 3, paragraphe 4 – Dérogation au principe de libre circulation des services de la société de l'information – Notion de “mesures prises à l'encontre d'un service donné de la société de l'information” – Article 3, paragraphe 5 – Possibilité de notification a posteriori des mesures restreignant la libre circulation des services de la société de l'information en cas d'urgence – Défaut de notification – Opposabilité de ces mesures – Réglementation d'un État membre imposant aux fournisseurs de plateformes de communication, qu'ils soient établis sur son territoire ou non, un ensemble d'obligations en matière de contrôle et de notification des contenus prétendument illicites – Directive 2010/13/UE – Services de médias audiovisuels – Service de plateformes de partage de vidéos »

Google Ireland Limited, Meta Platforms Ireland Limited et Tik Tok Technology Limited sont des sociétés établies en Irlande qui fournissent, notamment en Autriche, des services de plateformes de communication.

Par ses décisions, adoptées en 2021, la Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) (autorité autrichienne de régulation en matière de communication) a déclaré que les trois sociétés susvisées étaient soumises à la loi autrichienne³¹³.

Considérant que cette loi autrichienne, qui impose aux fournisseurs de services de plateformes de communication, qu'ils soient établis en Autriche ou ailleurs, un ensemble d'obligations en matière de contrôle et de notification des contenus prétendument illicites, ne devrait pas leur être appliquée, ces sociétés ont intenté des recours contre les décisions de la KommAustria. Ces recours ont été rejetés en première instance.

À la suite de ce rejet, lesdites sociétés ont introduit des pourvois en *Revision* devant le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche). Au soutien de ces pourvois, elles font notamment valoir que les obligations instaurées par la loi autrichienne seraient disproportionnées et incompatibles avec la libre circulation des services de la société de l'information et avec le principe du contrôle de ces services par l'État membre d'origine (autrement dit, par l'État sur le territoire duquel le prestataire de services est établi), prévu par la directive sur le commerce électronique³¹⁴.

Nourrissant des doutes quant à la compatibilité de la loi autrichienne et des obligations qu'elle impose aux fournisseurs de services avec la directive sur le commerce électronique, qui prévoit la faculté pour un État membre autre que celui d'origine de déroger, sous certaines conditions, au principe de libre circulation des services de la société de l'information, la Cour administrative a saisi la Cour à titre préjudiciel sur l'interprétation de cette directive.

³¹³ À savoir, au Bundesgesetz über Maßnahmen zum Schutz der Nutzer auf Kommunikationsplattformen (Kommunikationsplattformen-Gesetz) (loi fédérale portant mesures de protection des utilisateurs de plateformes de communication) (BGBl. I, 151/2020).

³¹⁴ 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 (JO 2000, L 178, p. 1) (ci-après la « directive sur le commerce électronique »).

Dans son arrêt, la Cour se prononce sur la question de savoir si un État membre de destination de services de la société de l'information peut déroger à la libre circulation de ces services en prenant non seulement des mesures individuelles et concrètes, mais également des mesures générales et abstraites visant une catégorie de services donnés et, concrètement, si ces mesures sont susceptibles de relever de la notion de « mesures prises à l'encontre d'un service donné de la société de l'information » au sens de la directive sur le commerce électronique ³¹⁵.

Appréciation de la Cour

Tout d'abord, la Cour relève que la possibilité de déroger au principe de libre circulation des services de la société de l'information concerne, selon les termes de la directive sur le commerce électronique, un « service donné de la société de l'information ». Dans ce cadre, l'emploi du mot « donné » tend à indiquer que le service ainsi visé doit être entendu comme un service individualisé. Par conséquent, les États membres ne sauraient adopter des mesures générales et abstraites visant une catégorie de services donnés de la société de l'information décrite en des termes généraux et s'appliquant indistinctement à tout prestataire de cette catégorie de services.

Cette appréciation n'est pas remise en cause par le fait que la directive sur le commerce électronique emploie la notion de « mesures ». En effet, en ayant recours à un tel terme large et général, le législateur de l'Union a laissé à la discrétion des États membres la nature et la forme des mesures qu'ils peuvent adopter pour déroger au principe de libre circulation des services de la société de l'information. En revanche, le recours à ce terme ne préjuge en rien de la substance et du contenu matériel de ces mesures.

Ensuite, la Cour note que cette interprétation littérale est corroborée par l'analyse contextuelle de la directive sur le commerce électronique.

En effet, la possibilité de déroger au principe de libre circulation des services de la société de l'information est soumise à la condition selon laquelle l'État membre de destination de ces services doit préalablement demander à l'État membre de leur origine de prendre des mesures ³¹⁶, ce qui présuppose la possibilité d'identifier les prestataires et, par conséquent, les États membres concernés. Or, si les États membres étaient autorisés à restreindre la libre circulation de tels services au moyen de mesures à caractère général et abstrait s'appliquant indistinctement à tout prestataire d'une catégorie de ces services, une telle identification serait, si ce n'est impossible, à tout le moins excessivement difficile, de telle sorte que les États membres ne seraient pas en mesure de respecter une telle condition.

Enfin, la Cour souligne que la directive sur le commerce électronique repose sur l'application des principes du contrôle dans l'État membre d'origine et de la reconnaissance mutuelle, de telle sorte que, dans le cadre du domaine coordonné ³¹⁷, les services de la société de l'information sont réglementés dans le seul État membre sur le territoire duquel les prestataires de ces services sont établis. Or, si les États membres de destination étaient autorisés à adopter des mesures à caractère général et abstrait s'appliquant indistinctement à tout prestataire d'une catégorie de ces services, qu'il soit établi ou non dans ce dernier État membre, le principe du contrôle dans l'État membre d'origine serait remis en cause. En effet, ce principe engendre une répartition de la compétence réglementaire

³¹⁵ Article 3, paragraphe 4, de la directive sur le commerce électronique.

³¹⁶ Article 3, paragraphe 4, sous b), de la directive sur le commerce électronique.

³¹⁷ Au sens de l'article 2, sous h), de la directive sur le commerce électronique.

entre l'État membre d'origine et l'État membre de destination. Or, autoriser ce dernier État à adopter de telles mesures empièterait sur la compétence réglementaire de l'État membre d'origine et aurait pour effet de soumettre ces prestataires tant à la législation de cet État qu'à celle du ou des États membres de destination. La remise en cause de ce principe porterait atteinte au système et aux objectifs de la directive sur le commerce électronique. Par ailleurs, permettre à l'État membre de destination d'adopter de telles mesures saperait la confiance mutuelle entre les États membres et serait en contradiction avec le principe de reconnaissance mutuelle.

En outre, la Cour indique que la directive sur le commerce électronique vise à supprimer les obstacles juridiques au bon fonctionnement du marché intérieur résidant dans la divergence des législations ainsi que dans l'insécurité juridique des régimes nationaux applicables à ces services. Or, la possibilité d'adopter les mesures susvisées reviendrait in fine à soumettre les prestataires de services concernés à des législations différentes et, partant, à réintroduire les obstacles juridiques à la libre prestation que cette directive vise à supprimer.

Ainsi, la Cour conclut que des mesures générales et abstraites visant une catégorie de services donnés de la société de l'information décrite en des termes généraux et s'appliquant indistinctement à tout prestataire de cette catégorie de services ne relèvent pas de la notion de « mesures prises à l'encontre d'un service donné de la société de l'information » au sens de la directive sur le commerce électronique.

XII. Politique économique et monétaire

Arrêt du 4 mai 2023, BCE/Crédit lyonnais (C-389/21 P, [EU:C:2023:368](#))

« Pourvoi – Politique économique et monétaire – Surveillance prudentielle des établissements de crédit – Règlement (UE) n° 575/2013 – Calcul du ratio de levier – Mesure de l'exposition – Article 429, paragraphe 14 – Exclusion des expositions remplissant certaines conditions – Refus partiel d'autorisation – Pouvoir discrétionnaire de la Banque centrale européenne (BCE) – Recours en annulation – Erreur manifeste d'appréciation – Contrôle juridictionnel »

Crédit lyonnais est une société anonyme de droit français agréée en tant qu'établissement de crédit. Cet établissement de crédit est une filiale de Crédit agricole SA et, à ce titre, est soumis à la surveillance prudentielle directe de la Banque centrale européenne (BCE).

Le 5 mai 2015, Crédit agricole a, en son nom et en celui des entités du groupe Crédit agricole, dont Crédit lyonnais, sollicité de la BCE l'autorisation³¹⁸ d'exclure, aux fins du calcul du ratio de levier, les expositions sur la Caisse des dépôts et consignations (CDC), un établissement public français, résultant des dépôts effectués sur plusieurs livrets d'épargne, qui doivent, selon la réglementation française applicable, être obligatoirement transférés à la CDC (ci-après l'« épargne réglementée »).

La décision du 24 août 2016 par laquelle la BCE avait refusé d'accorder à Crédit agricole l'autorisation sollicitée a été annulée par un arrêt du Tribunal³¹⁹. À la suite de cet arrêt, Crédit agricole a réintroduit auprès de la BCE sa demande d'autorisation d'exclure les expositions sur la CDC. Par décision du 3 mai 2019³²⁰, la BCE a autorisé Crédit agricole et les entités faisant partie du groupe Crédit agricole, à l'exception de Crédit lyonnais, à exclure du calcul du ratio de levier la totalité de leurs expositions sur la CDC. En revanche, Crédit lyonnais a uniquement été autorisé à en exclure 66 %. Dans la décision litigieuse, la BCE, considérant qu'elle disposait d'un pouvoir discrétionnaire en l'espèce, a appliqué une méthodologie prenant en compte trois éléments, à savoir, la qualité de crédit de l'administration centrale française, le risque de ventes en catastrophe et le niveau de concentration des expositions sur la CDC.

Le recours de Crédit lyonnais tendant à l'annulation de la décision litigieuse en tant qu'elle refusait d'autoriser ce dernier à exclure du calcul de son ratio de levier la totalité de ses expositions sur la CDC a été accueilli par le Tribunal³²¹. Concrètement, le Tribunal a constaté que le motif de la décision litigieuse tiré du niveau de risque de ventes en catastrophe était entaché d'« illégalité ». Par conséquent, il a considéré que les deux autres éléments de la méthodologie appliquée par la BCE n'auraient pas pu conduire à ce que la BCE refuse, dans la décision litigieuse, d'octroyer à Crédit lyonnais le bénéfice de l'exclusion pour la totalité des expositions de cet établissement sur la CDC.

³¹⁸ Prévues à l'article 429, paragraphe 14, du règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 (JO 2013, L 176, p. 1), tel que modifié par le règlement délégué (UE) 2015/62 de la Commission, du 10 octobre 2014 (JO 2015, L 11, p. 37).

³¹⁹ Arrêt du 13 juillet 2018, *Crédit agricole/BCE* (T-758/16, [EU:T:2018:472](#)).

³²⁰ Décision ECB SSM-2019-FRCAG-39 (ci-après la « décision litigieuse »).

³²¹ Arrêt du 14 avril 2021, *Crédit lyonnais/BCE* (T-504/19, [EU:T:2021:185](#), ci-après l'« arrêt attaqué »).

Saisie du pourvoi formé par la BCE, la Cour annule l'arrêt attaqué et, en statuant définitivement sur le litige, rejette le recours de Crédit Lyonnais. Par son arrêt, la Cour apporte des éclaircissements sur le niveau de contrôle exercé par le juge de l'Union lors de l'appréciation de la légalité des décisions administratives adoptées par la BCE, lorsque celle-ci jouit d'une large marge d'appréciation.

Appréciation de la Cour

La Cour rappelle que, dans la mesure où la BCE dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans le choix d'accorder ou non l'autorisation d'exclure aux fins du calcul du ratio de levier des expositions remplissant certaines conditions, le contrôle juridictionnel que le juge de l'Union doit exercer sur le bien-fondé des motifs de la décision de la BCE ne doit pas le conduire à substituer sa propre appréciation à celle de la BCE. Ce contrôle 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, le juge de l'Union doit notamment vérifier non seulement l'exactitude matérielle des éléments de preuve invoqués, leur fiabilité et leur cohérence, mais également contrôler si ces éléments constituent l'ensemble des données pertinentes devant être prises en considération pour apprécier une situation complexe et s'ils sont de nature à étayer les conclusions qui en sont tirées. 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.

La Cour observe que, en se livrant à sa propre appréciation des caractéristiques de l'épargne réglementée et de leur effet cumulé, le Tribunal a considéré que le niveau de risque de ventes en catastrophe n'était pas suffisamment élevé pour justifier le refus de la BCE d'exclure du calcul du ratio de levier la totalité des expositions de Crédit Lyonnais sur la CDC.

Or, ce faisant, d'une part, le Tribunal n'a pas remis en cause les constats de la BCE concernant les caractéristiques de l'épargne réglementée l'ayant menée à conclure que ces caractéristiques ne permettaient pas d'écarter complètement tout risque que Crédit Lyonnais puisse être obligé de procéder à des ventes en catastrophe. Cela vaut en particulier pour les constats de la BCE relatifs à la forte liquidité de l'épargne réglementée en l'absence de dispositif légal limitant les retraits de celle-ci ainsi qu'à l'obligation pour Crédit Lyonnais de rembourser les déposants même pendant le délai d'ajustement décadaire entre les positions de ce dernier et celles de la CDC. Par conséquent, le raisonnement du Tribunal ne remet pas en cause l'exactitude matérielle, la fiabilité ou la cohérence des éléments pris en compte dans la décision litigieuse et n'établit pas que ces éléments ne constituent pas l'ensemble des données pertinentes devant être prises en considération par la BCE.

D'autre part, la conclusion du Tribunal selon laquelle les données prises en compte par la BCE n'étaient pas de nature à étayer les conclusions tirées dans la décision litigieuse découle de sa propre appréciation du niveau de risque de ventes en catastrophe. Cette appréciation, qui se fonde sur les mêmes éléments que ceux pris en compte par la BCE, s'écarte de celle retenue par cette institution, sans pour autant en établir le caractère manifestement erroné.

En raisonnant ainsi, le Tribunal, au lieu d'effectuer le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation lui incombant, a substitué son appréciation à celle de la BCE dans un cas dans lequel cette institution bénéficie pourtant d'une large marge d'appréciation.

En outre, s'agissant de l'appréciation par le Tribunal de la justification de la BCE tirée de l'expérience des crises bancaires récentes, ce dernier n'a pas établi en quoi les considérations selon lesquelles les dépôts d'épargne réglementée ne peuvent pas être investis, à la différence des dépôts à vue, dans des actifs risqués ou non liquides sont de nature à démontrer le caractère manifestement erroné de l'appréciation faite par la BCE du scénario de risque de retraits massifs qui devait être retenu pour analyser le risque de ventes en catastrophe auquel était exposé Crédit Lyonnais. Il en va de même s'agissant des considérations fondées sur la différence entre la double garantie de la République

française dont bénéficient les livrets d'épargne réglementée et le mécanisme de garantie issu de la directive 2014/49³²².

La Cour en conclut que le Tribunal a annulé la décision litigieuse en substituant sa propre appréciation du risque de ventes en catastrophe auquel Crédit Lyonnais était exposé, sans établir en quoi l'appréciation de la BCE contenue dans cette décision à cet égard serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation. Ce faisant, il a outrepassé les limites de son contrôle juridictionnel. De plus, c'est également à tort qu'il a considéré que la BCE avait manqué à son obligation d'examiner avec soin et impartialité l'ensemble des éléments pertinents de la situation en cause.

Par suite de l'annulation partielle de l'arrêt attaqué, la Cour statue définitivement sur le recours en première instance. Analysant les arguments soulevés par Crédit Lyonnais en première instance, elle considère que, eu égard au contrôle juridictionnel limité qu'il lui incombe d'effectuer au vu de la large marge d'appréciation dont dispose la BCE en l'occurrence, Crédit Lyonnais ne parvient pas à démontrer que les appréciations de cette institution, figurant dans la décision litigieuse, relatives au risque de ventes en catastrophe et à la qualité de crédit de l'administration française seraient manifestement erronées. Elle confirme ainsi la décision de la BCE de refuser l'exclusion, aux fins du calcul du ratio de levier de Crédit Lyonnais, de 34 % de ses expositions sur la CDC.

³²² Directive 2014/49/UE du Parlement européen et du Conseil, du 16 avril 2014, relative aux systèmes de garantie des dépôts (JO 2014, L 173, p. 149).

XIII. Marchés publics

Arrêt du 21 décembre 2023 (grande chambre), Infraestruturas de Portugal et Futrifer Indústrias Ferroviárias (C-66/22, [EU:C:2023:1016](#))

« Renvoi préjudiciel – Procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services – Directive 2014/24/UE – Article 57, paragraphe 4, premier alinéa, sous d) – Passation de marchés publics dans le secteur des transports – Directive 2014/25/UE – Article 80, paragraphe 1 – Motifs d'exclusion facultatifs – Obligation de transposition – Conclusion par un opérateur économique d'accords en vue de fausser la concurrence – Compétence du pouvoir adjudicateur – Incidence d'une décision antérieure d'une autorité de la concurrence – Principe de proportionnalité – Article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Droit à un recours effectif – Principe de bonne administration – Obligation de motivation »

Toscca est un opérateur économique qui a soumis une offre dans le cadre d'une procédure de passation d'un marché public organisée par Infraestruturas de Portugal pour l'achat de chevilles et de traverses en bois de pin traitées à la créosote destinées au secteur des infrastructures ferroviaires, marché qui a été attribué à Futrifer. Le recours en annulation introduit par Toscca à l'encontre de cette décision d'attribution ayant été rejeté, celui-ci a interjeté appel devant le Tribunal Central Administrativo Norte (tribunal administratif central du nord, Portugal). Cette juridiction a rendu un arrêt accueillant cet appel et a condamné Infraestruturas de Portugal à attribuer le marché à Toscca. Cet arrêt a été annulé, pour défaut de motivation, par le Supremo Tribunal Administrativo (Cour administrative suprême, Portugal), lequel a renvoyé l'affaire au tribunal administratif central du nord. Cette juridiction a rendu un second arrêt, par lequel elle a confirmé la solution retenue dans son premier arrêt.

La Cour administrative suprême, qui est la juridiction de renvoi, a été saisie de pourvois introduits par Infraestruturas de Portugal et Futrifer contre ce second arrêt. Elle indique que, en 2019, Futrifer a été condamné par l'Autoridade da Concorrência (autorité de la concurrence, Portugal) au paiement d'une amende pour violation du droit de la concurrence dans le cadre de procédures de passation de marchés publics, organisées en 2014 et en 2015, par le même pouvoir adjudicateur.

Par son arrêt, rendu en grande chambre, la Cour se prononce, tout d'abord, sur l'existence d'une obligation, pour les États membres, de transposer les motifs d'exclusion facultatifs prévus par les directives 2014/24³²³ et 2014/25³²⁴. Elle clarifie ensuite les conditions d'exercice de la compétence des pouvoirs adjudicateurs pour exclure un opérateur économique de la participation à une procédure de passation d'un marché public pour défaut de fiabilité, en raison d'une violation du droit de la concurrence commise en dehors de la procédure de passation du marché public concernée. Elle

³²³ 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). L'article 57, paragraphe 4, premier alinéa, de cette directive prévoit les cas dans lesquels les pouvoirs adjudicateurs peuvent exclure ou être obligés par les États membres à exclure tout opérateur économique de la participation à une procédure de passation de marché.

³²⁴ 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). L'article 80, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2014/25 prévoit que, si les États membres le demandent, les règles et les critères objectifs d'exclusion incluent en outre les critères d'exclusion énumérés à l'article 57, paragraphe 4, de la directive 2014/24, dans les conditions qui y sont exposées.

précise enfin l'obligation des pouvoirs adjudicateurs de motiver une décision portant sur la fiabilité d'un opérateur économique, au regard du motif d'exclusion facultatif lié à la participation d'un tel opérateur à des accords visant à fausser la concurrence, prévu par la directive 2014/24.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour se prononce sur la question de savoir si les États membres ont l'obligation de transposer dans leur droit national les motifs d'exclusion facultatifs mentionnés dans la directive 2014/24³²⁵, ainsi que dans la disposition de la directive 2014/25 qui renvoie à ces motifs.

S'agissant, d'une part, des motifs d'exclusion facultatifs prévus par la directive 2014/24, la Cour relève que, contrairement à ce qui ressort de certains de ses arrêts³²⁶, les États membres ont l'obligation de transposer ces motifs dans leur droit national. Cette obligation implique qu'ils doivent prévoir soit la faculté soit l'obligation pour les pouvoirs adjudicateurs d'appliquer lesdits motifs. En effet, il ressort, premièrement, du libellé de la disposition de la directive 2014/24 relative aux motifs d'exclusion facultatifs que le choix de décider d'exclure ou non un opérateur économique d'une procédure de passation d'un marché public pour l'un de ces motifs incombe aux pouvoirs adjudicateurs, à moins que les États membres ne décident de transformer cette faculté d'exclusion en obligation. Par conséquent, afin que ces pouvoirs adjudicateurs ne soient pas privés, à tout le moins, de la possibilité d'appliquer ces motifs d'exclusion, un État membre ne saurait s'abstenir d'intégrer ces motifs dans sa législation nationale de transposition de la directive 2014/24. Deuxièmement, cette interprétation est également confirmée par le contexte de la disposition relative aux motifs d'exclusion facultatifs, laquelle contraste avec d'autres dispositions de cette directive qui offrent aux États membres un choix pour la transposition, ou non, de ces dispositions. À cet égard, la Cour souligne que le choix qui est laissé aux États membres en ce qui concerne les conditions d'application des motifs d'exclusion facultatifs³²⁷ ne saurait s'étendre à la transposition ou non de ces motifs en droit national. En ce qui concerne, troisièmement, l'objectif poursuivi par la directive 2014/24 en relation avec les motifs d'exclusion facultatifs, la Cour souligne que le législateur de l'Union a entendu confier aux pouvoirs adjudicateurs, et à eux seuls, le soin d'apprécier l'intégrité et la fiabilité des opérateurs économiques qui participent à une procédure de passation d'un marché public et, le cas échéant, d'exclure les opérateurs qu'ils jugeraient non fiables.

S'agissant, d'autre part, de la directive 2014/25³²⁸, la Cour souligne que les États membres doivent, au titre de leur obligation de transposer l'article 80, paragraphe 1, premier alinéa, de cette directive, prévoir, à tout le moins, la possibilité pour les entités adjudicatrices d'inclure, parmi les règles et les critères d'exclusion applicables dans les procédures de passation de marchés publics relevant du champ d'application de ladite directive, les motifs d'exclusion facultatifs prévus par la directive 2014/24, sans préjudice de l'éventuelle décision desdits États consistant à imposer à ces entités d'inclure ces motifs parmi ces critères.

Ces précisions étant faites, la Cour se prononce, en premier lieu, sur le motif d'exclusion facultatif lié à la conclusion, par un opérateur économique, d'accords en vue de fausser la concurrence, prévu par la

³²⁵ Plus précisément par l'article 57, paragraphe 4, premier alinéa, de cette directive.

³²⁶ Arrêts du 19 juin 2019, *Meca* (C-41/18, [EU:C:2019:507](#), point 33), du 30 janvier 2020, *Tim* (C-395/18, [EU:C:2020:58](#), points 34 et 40), ainsi que du 3 juin 2021, *Rad Service e.a.* (C-210/20, [EU:C:2021:445](#), point 28). En vertu de ces arrêts, les États membres peuvent décider de transposer ou non les motifs d'exclusion mentionnés à cette disposition.

³²⁷ Au titre de l'article 57, paragraphe 7, de la directive 2014/24.

³²⁸ Plus précisément, au titre de l'article 80, paragraphe 1, troisième alinéa, de cette directive.

directive 2014/24³²⁹. La Cour juge que ce motif s'oppose à une réglementation nationale qui limite la possibilité d'exclure une offre d'un soumissionnaire en raison de l'existence d'indices sérieux de comportements de ce dernier susceptibles de fausser les règles de concurrence à la procédure de passation d'un marché public dans le cadre de laquelle ce type de comportements est intervenu. En effet, une telle limitation ne ressort pas du libellé de la disposition prévoyant ce motif d'exclusion. En outre, il ressort du contexte dans lequel s'insère cette disposition³³⁰ que la directive 2014/24 permet, à tout moment de la procédure, aux pouvoirs adjudicateurs d'exclure ou d'être obligés par les États membres à exclure un opérateur économique lorsqu'il apparaît que celui-ci se trouve, compte tenu des actes qu'il a commis ou omis d'accomplir soit avant, soit durant la procédure, dans un des cas visés par les motifs d'exclusion prévus par cette même directive. Une telle interprétation de cette même disposition permet au pouvoir adjudicateur de s'assurer de l'intégrité et de la fiabilité de chacun des opérateurs économiques qui sont susceptibles d'être mises en doute non seulement en cas de participation d'un tel opérateur à des comportements anticoncurrentiels dans le cadre de la procédure en cause, mais également en cas de participation de cet opérateur à de tels comportements antérieurs.

En deuxième lieu, la Cour souligne que le motif d'exclusion facultatif lié à la conclusion, par un opérateur économique, d'accords en vue de fausser la concurrence, prévu par la directive 2014/24, s'oppose à une réglementation nationale qui confie à la seule autorité nationale de la concurrence le pouvoir de décider de l'exclusion d'opérateurs économiques des procédures de passation de marchés publics en raison d'une infraction aux règles de concurrence. Certes, lorsqu'il existe une procédure spécifique réglementée par le droit de l'Union ou par le droit national pour poursuivre des infractions au droit de la concurrence, dans laquelle l'autorité nationale de la concurrence est chargée d'effectuer des enquêtes à cette fin, le pouvoir adjudicateur doit, dans le cadre de l'appréciation des preuves fournies, s'appuyer, en principe, sur le résultat d'une telle procédure. Dans ce contexte, la décision d'une telle autorité qui a constaté une infraction au droit de la concurrence et a imposé à un soumissionnaire, pour ce motif, une sanction pécuniaire peut revêtir une importance particulière, à plus forte raison si cette sanction a été assortie d'une interdiction temporaire de participer à des procédures de passation de marchés publics. Toutefois, si une telle décision peut conduire le pouvoir adjudicateur à exclure cet opérateur économique de la procédure de passation du marché public en cause, l'absence d'une telle décision ne saurait ni empêcher ni dispenser le pouvoir adjudicateur de se livrer à une telle appréciation. Cette appréciation doit s'effectuer au regard du principe de proportionnalité et en tenant compte de tous les éléments pertinents afin de vérifier si l'application du motif d'exclusion lié à la conclusion, par un opérateur économique, d'accords en vue de fausser la concurrence se justifie. Partant, une réglementation nationale qui lie l'appréciation de l'intégrité et de la fiabilité des soumissionnaires aux conclusions d'une décision de l'autorité nationale de la concurrence relative, notamment, à la participation future à une procédure de passation d'un marché public porte atteinte au pouvoir d'appréciation dont doit jouir le pouvoir adjudicateur dans le cadre de l'application des motifs d'exclusion facultatifs prévus par la directive 2014/24.

Aux termes de son analyse, la Cour précise encore que les États membres ne sauraient restreindre, dans leur législation, la portée du motif d'exclusion lié à la participation de l'opérateur économique concerné à des comportements anticoncurrentiels.

³²⁹ En vertu de l'article 57, paragraphe 4, premier alinéa, sous d), de la directive 2014/24, les pouvoirs adjudicateurs peuvent exclure ou être obligés à exclure par les États membres tout opérateur économique de la participation à une procédure de passation de marché lorsque ces pouvoirs disposent d'éléments suffisamment plausibles pour conclure que l'opérateur économique a conclu des accords avec d'autres opérateurs économiques en vue de fausser la concurrence.

³³⁰ Notamment de l'article 57, paragraphe 5, second alinéa, de la directive 2014/24.

En troisième lieu, la Cour indique que, en application du principe de bonne administration, la décision du pouvoir adjudicateur sur la fiabilité d'un opérateur économique, adoptée en application du motif d'exclusion facultatif, prévu par la directive 2014/24, lié à la conclusion, par un opérateur économique, d'accords doit être motivée. Cette obligation concerne, d'une part, les décisions par lesquelles le pouvoir adjudicateur exclut un soumissionnaire en application, notamment, d'un tel motif d'exclusion facultatif. D'autre part, le pouvoir adjudicateur est soumis à cette obligation de motivation lorsqu'il constate qu'un soumissionnaire est concerné par un des motifs d'exclusion facultatifs, mais qu'il prend une décision de non-exclusion, par exemple, au motif que l'exclusion constituerait une mesure disproportionnée. En effet, une telle décision affecte la situation juridique des autres opérateurs économiques participant à la procédure de passation du marché public en cause, qui doivent pouvoir défendre leurs droits, le cas échéant, en introduisant un recours contre celle-ci.

XIV. Politique sociale ³³¹

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

Arrêt du 12 janvier 2023, TP (Monteur audiovisuel pour la télévision publique) (C-356/21, [EU:C:2023:9](#))

« Renvoi préjudiciel – Égalité de traitement en matière d'emploi et de travail – Directive 2000/78/CE – Article 3, paragraphe 1, sous a) et c) – Conditions d'accès aux activités non salariées – Conditions d'emploi et de travail – Interdiction des discriminations fondées sur l'orientation sexuelle – Entrepreneur indépendant travaillant sur la base d'un contrat d'entreprise – Rupture et non renouvellement d'un contrat – Liberté de choisir un contractant »

Entre l'année 2010 et l'année 2017, J. K. a personnellement préparé, sur la base de contrats d'entreprise consécutifs de courte durée, conclus dans le cadre de son activité économique indépendante, des montages audiovisuels, des bandes annonces ou des feuillets pour la rédaction de la régie et de la promotion d'un programme de TP, une société qui exploite une chaîne de télévision publique à l'échelle nationale en Pologne.

Le 20 novembre 2017, un nouveau contrat d'entreprise a été conclu entre J. K. et TP pour une durée d'un mois, prévoyant deux périodes de service hebdomadaires en décembre. Toutefois, à la suite de la publication, le 4 décembre 2017, par J. K. et son partenaire, d'une vidéo visant à promouvoir la tolérance envers les couples de personnes du même sexe sur YouTube, TP a informé J. K. de l'annulation de ces deux périodes de service hebdomadaires.

Ainsi, J. K. n'a accompli aucune période de service au cours du mois de décembre 2017, et aucun nouveau contrat d'entreprise n'a été conclu entre lui et TP.

Par la suite, J. K. a introduit un recours devant la juridiction de renvoi, le Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy w Warszawie (tribunal d'arrondissement de la ville de Varsovie, Pologne), visant notamment à l'indemnisation du préjudice moral résultant du refus de TP de renouveler son contrat, mettant fin à leur relation professionnelle, pour un motif fondé, selon J.K, sur son orientation sexuelle.

Dans le cadre de ce litige, cette juridiction éprouve des doutes quant à la compatibilité d'une disposition du droit polonais ³³² avec le droit de l'Union, en ce que cette disposition exclut de la protection contre les discriminations, conférée par la directive 2000/78 ³³³, le libre choix du

³³¹ L'arrêt du 21 décembre 2023 (grande chambre), *Chief Appeals Officer e.a.* (C-488/21, [EU:C:2023:1013](#)) doit également être signalé sous cette rubrique. Cet arrêt est présenté sous la rubrique II.1 « Mesures restreignant la libre circulation des citoyens de l'Union ».

³³² Il s'agit de l'article 5, point 3, de l'ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (loi sur la transposition de certaines dispositions du droit de l'Union européenne en matière d'égalité de traitement), du 3 décembre 2010 (Dz. U. no 254, position 1700). Dans sa version consolidée (Dz. U. de 2016, position 1219), cette disposition prévoit que cette loi ne s'applique pas au libre choix du contractant, pour autant que ce choix ne soit pas fondé sur le sexe, la race, l'origine ethnique ou la nationalité.

³³³ 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).

contractant, uniquement pour autant que ce choix ne soit pas fondé sur le sexe, la race, l'origine ethnique ou la nationalité.

À cet égard, la Cour dit pour droit que l'article 3, paragraphe 1, sous a) et c), de la directive 2000/78 s'oppose à une telle disposition nationale ayant pour effet d'exclure, au titre du libre choix du contractant, de la protection contre les discriminations le refus, fondé sur l'orientation sexuelle d'une personne, de conclure ou de renouveler avec cette dernière un contrat ayant pour objet la réalisation, par cette personne, de certaines prestations dans le cadre de l'exercice d'une activité indépendante.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour rappelle que les termes « emploi », « activités non salariées » et « travail », figurant à l'article 3, paragraphe 1, sous a), de la directive 2000/78³³⁴, doivent être entendus au sens large. Ainsi, la directive 2000/78 a vocation à couvrir un large éventail d'activités professionnelles, y compris celles déployées par des travailleurs indépendants en vue d'assurer leur subsistance. Il convient néanmoins de distinguer les activités relevant du champ d'application de cette directive de celles consistant en une simple fourniture de biens ou de services à un ou à plusieurs destinataires, qui ne relèvent pas de ce champ d'application.

Dès lors, pour que des activités professionnelles rentrent dans le champ d'application de la directive 2000/78, il faut que ces activités soient réelles et exercées dans le cadre d'une relation juridique caractérisée par une certaine stabilité, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier à l'égard de l'activité exercée par J.K.

Cela étant, puisque cette dernière constitue une activité professionnelle réelle et effective, exercée personnellement, de manière régulière, au bénéfice d'un même destinataire et permettant à J. K. d'accéder, en tout ou en partie, à des moyens de subsistance, la question de savoir si les conditions d'accès à une telle activité relèvent de l'article 3, paragraphe 1, sous a), de la directive 2000/78 ne dépend pas de la qualification de cette activité de « salariée » ou « non salariée ».

La Cour conclut que, pour qu'une personne puisse exercer son activité professionnelle de manière effective, la conclusion d'un contrat d'entreprise constitue une circonstance dont l'existence peut être impérative. En conséquence, la notion de « conditions d'accès » aux activités non salariées³³⁵ peut inclure la conclusion d'un tel contrat, et le refus de conclure ce contrat pour des motifs liés à l'orientation sexuelle du contractant relève du champ d'application de la directive 2000/78.

En deuxième lieu, concernant l'interprétation de l'article 3, paragraphe 1, sous c), de la directive 2000/78³³⁶, la Cour relève que, compte tenu de l'objectif de cette directive, la notion de « conditions d'emploi et de travail » y figurant vise, au sens large, les conditions applicables à toute forme d'activité salariée et non salariée, quelle que soit la forme juridique sous laquelle celle-ci est exercée.

³³⁴ Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, sous a), de la directive 2000/78, « [d]ans les limites des compétences conférées à [l'Union], [cette] directive s'applique à toutes les personnes, tant pour le secteur public que pour le secteur privé, y compris les organismes publics, en ce qui concerne les conditions d'accès à l'emploi, aux activités non salariées ou au travail, y compris les critères de sélection et les conditions de recrutement, quelle que soit la branche d'activité et à tous les niveaux de la hiérarchie professionnelle, y compris en matière de promotion ».

³³⁵ Au sens de l'article 3, paragraphe 1, sous a), de la directive 2000/78.

³³⁶ En vertu de l'article 3, paragraphe 1, sous c), de la directive 2000/78, celle-ci est applicable en ce qui concerne les conditions d'emploi et de travail, y compris les conditions de licenciement et de rémunération.

Par conséquent, le fait que J. K. n'a pu exercer aucune des périodes de service prévues par le contrat d'entreprise semble constituer une cessation involontaire d'activité d'un travailleur non salarié pouvant être assimilée à un licenciement d'un travailleur salarié, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier. Dans ces conditions, la décision de TP de ne pas renouveler le contrat d'entreprise avec J. K., selon lui en raison de son orientation sexuelle, et de mettre ainsi fin à la relation professionnelle existant entre eux, relève du champ d'application de l'article 3, paragraphe 1, sous c), de la directive 2000/78.

En troisième et dernier lieu, la Cour souligne qu'admettre que la liberté de contracter permet de refuser de contracter avec une personne en raison de l'orientation sexuelle de cette dernière reviendrait à priver l'article 3, paragraphe 1, sous a), de la directive 2000/78 de son effet utile en ce que cette disposition interdit précisément toute discrimination fondée sur un tel motif s'agissant de l'accès aux activités non salariées.

Ainsi, dans la mesure où la liberté d'entreprise ne constitue pas une prérogative absolue, la disposition du droit polonais en cause, qui n'inclut pas l'orientation sexuelle parmi les exceptions à la liberté de choisir un contractant, ne saurait justifier, en l'espèce, une exclusion de la protection contre les discriminations, conférée par la directive 2000/78, lorsque cette exclusion n'est pas nécessaire, conformément à l'article 2, paragraphe 5, de cette directive, à la protection des droits et des libertés d'autrui, dans une société démocratique.

2. Égalité de traitement en matière d'emploi et de travail

Arrêt du 28 novembre 2023 (grande chambre), Commune d'Ans (C-148/22, [EU:C:2023:924](#))

« Renvoi préjudiciel – Politique sociale – Directive 2000/78/CE – Création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail – Interdiction des discriminations fondées sur la religion ou les convictions – Secteur public – Règlement de travail d'une administration publique interdisant le port visible de tout signe philosophique ou religieux sur le lieu de travail – Foulard islamique – Exigence de neutralité dans les contacts avec le public, la hiérarchie et les collègues »

OP occupe, depuis le 11 octobre 2016, le poste de « chef de bureau » à la commune d'Ans (Belgique), une fonction qu'elle exerce principalement sans contact avec les usagers du service public.

Le 8 février 2021, elle a demandé l'autorisation de porter le foulard islamique sur son lieu de travail. Cette demande a été provisoirement rejetée par son employeur.

Par la suite, le conseil communal a modifié le règlement de travail de la commune d'Ans en y insérant une obligation de « neutralité exclusive » sur le lieu de travail, comprise comme interdisant à l'ensemble de ses travailleurs de porter, sur ce lieu, un quelconque signe visible qui puisse révéler leurs convictions, notamment religieuses ou philosophiques, qu'ils soient ou non en contact avec le public.

Estimant avoir fait l'objet d'une discrimination en raison de sa religion, OP a introduit une action en cessation auprès du tribunal du travail de Liège (Belgique).

Selon cette juridiction, l'interdiction de porter le foulard islamique, faite à OP par son employeur en application du règlement de travail, crée une différence de traitement constitutive d'une discrimination, au sens de la directive 2000/78³³⁷. Compte tenu des doutes qu'elle éprouve quant à la conformité avec cette directive de la disposition du règlement de travail en cause, ladite juridiction a décidé de saisir la Cour à titre préjudiciel.

La Cour, réunie en grande chambre, dit pour droit qu'une règle interne d'une administration communale interdisant, de façon générale et indifférenciée, aux membres du personnel de cette administration le port visible, sur le lieu de travail, de tout signe révélant, notamment, des convictions philosophiques ou religieuses, peut être justifiée par la volonté de ladite administration d'instaurer un environnement administratif totalement neutre pour autant que cette règle soit apte, nécessaire et proportionnée au regard de ce contexte et compte tenu des différents droits et intérêts en présence.

Appréciation de la Cour

Après avoir écarté, sur base des éléments factuels avancés par la juridiction de renvoi, l'hypothèse d'une discrimination directe, la Cour rappelle qu'une règle interne édictée par un employeur, telle que celle en cause au principal, est susceptible de constituer une différence de traitement indirectement fondée sur la religion ou sur les convictions, au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous b), de la directive 2000/78, s'il est établi que l'obligation en apparence neutre contenue dans cette règle aboutit, en fait, à un désavantage particulier pour les personnes adhérant à une religion ou à des convictions données.

Une telle différence de traitement n'est toutefois pas constitutive d'une discrimination indirecte si, conformément à l'article 2, paragraphe 2, sous b), i), de la directive 2000/78, elle est objectivement justifiée par un objectif légitime et si les moyens de réaliser cet objectif sont appropriés et nécessaires.

En premier lieu, selon la Cour, une disposition d'un règlement de travail d'une administration publique, telle que celle en cause en l'espèce, peut être considérée comme poursuivant un objectif légitime, au sens de cette disposition.

En effet, en l'absence de consensus au niveau de l'Union européenne, chaque État membre, y compris, le cas échéant, ses entités infra-étatiques, dans le respect des compétences qui leur sont reconnues, doit se voir reconnaître une marge d'appréciation dans la conception de la neutralité du service public qu'il entend promouvoir sur le lieu de travail. Cette marge d'appréciation permet aux États membres et à ces entités infra-étatiques de tenir compte du contexte qui leur est propre, eu égard à la diversité de leurs approches quant à la place qu'ils entendent accorder, en leur sein, à la religion ou aux convictions philosophiques dans le secteur public. Toutefois, il incombe aux juridictions nationales et de l'Union de vérifier si les mesures nationales, régionales ou locales prises se justifient dans leur principe et si elles sont proportionnées.

En second lieu, la Cour précise que la disposition du règlement de travail doit être apte à assurer la bonne application de l'objectif poursuivi par l'employeur. À cet égard, il appartiendra, tout d'abord, à la juridiction de renvoi de vérifier si la commune d'Ans poursuit l'objectif de « neutralité exclusive » de manière véritablement cohérente et systématique à l'égard de l'ensemble des travailleurs.

³³⁷ 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).

Ensuite, la Cour souligne que l'objectif légitime consistant à assurer, à travers une telle politique de « neutralité exclusive », un environnement administratif totalement neutre ne saurait être efficacement poursuivi que si aucune manifestation visible de convictions, notamment philosophiques ou religieuses, n'est admise lorsque les travailleurs sont en contact avec les usagers du service public ou sont en contact entre eux. En effet, le port de tout signe, même de petite taille, compromet l'aptitude de la mesure à atteindre l'objectif prétendument poursuivi et remet ainsi en cause la cohérence même de cette politique.

Enfin, il appartiendra à la juridiction de renvoi de procéder, à la lumière de l'ensemble des éléments caractéristiques du contexte dans lequel cette règle a été adoptée, à une pondération des intérêts en présence en tenant compte, d'une part, des droits et des principes fondamentaux en cause, et, d'autre part, du principe de neutralité visant à garantir aux usagers et au personnel de l'administration publique un environnement administratif dépourvu de manifestations visibles de convictions, notamment philosophiques ou religieuses.

Arrêt du 7 décembre 2023, AP Assistenzprofis (C-518/22, [EU:C:2023:956](#))

« Renvoi préjudiciel – Politique sociale – Égalité de traitement en matière d'emploi et de travail – Directive 2000/78/CE – Article 2, paragraphe 5 – Interdiction de discrimination en fonction de l'âge – Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées – Article 19 – Autonomie de vie et inclusion dans la société – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Article 26 – Intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées – Service d'assistance personnelle aux personnes handicapées – Offre d'emploi contenant l'indication d'un âge minimum et d'un âge maximum de la personne recherchée – Prise en compte des souhaits et intérêts de la personne handicapée – Justification »

Au cours du mois de juillet 2018, AP Assistenzprofis GmbH, un prestataire de services d'assistance et de conseil aux personnes handicapées, a publié une offre d'emploi indiquant que A., une étudiante âgée de 28 ans, recherchait des assistantes personnelles de sexe féminin pour l'aider dans tous les aspects de la vie quotidienne et qui devaient « avoir de préférence entre 18 et 30 ans ».

J.M.P., née au cours de l'année 1968, a répondu à cette offre et a reçu une réponse négative de la part de AP Assistenzprofis.

Estimant avoir fait l'objet d'une discrimination fondée sur l'âge, J.M.P. a introduit un recours contre AP Assistenzprofis devant l'Arbeitsgericht Köln (tribunal du travail de Cologne, Allemagne), visant à obtenir l'indemnisation du dommage qui en résulterait. Cette juridiction a fait droit audit recours.

À la suite d'un arrêt du Landesarbeitsgericht Köln (tribunal supérieur du travail de Cologne, Allemagne), par lequel l'appel interjeté par AP Assistenzprofis a été accueilli, J.M.P. a introduit un recours en Revision contre cet arrêt devant la juridiction de renvoi, le Bundesarbeitsgericht (Cour fédérale du travail, Allemagne).

Éprouvant des doutes quant à la justification, au titre de la directive 2000/78³³⁸, de la discrimination directe fondée sur l'âge qu'aurait subie J.M.P. et souhaitant obtenir des clarifications quant à la

³³⁸ 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).

conciliation, au regard de la même directive, du droit à une protection efficace contre la discrimination fondée sur l'âge avec le droit de la personne handicapée à une protection effective contre la discrimination fondée sur son handicap, cette dernière juridiction a décidé de saisir la Cour à titre préjudiciel.

Par son arrêt, la Cour répond que la directive 2000/78, lue à la lumière de l'article 26 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, portant sur l'intégration des personnes handicapées, ainsi que de l'article 19 de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées³³⁹, intitulé « Autonomie de vie et inclusion dans la société », ne s'oppose pas à ce que le recrutement d'une personne fournissant une assistance personnelle soit soumis à une condition d'âge, en application d'une législation nationale, si une telle mesure est nécessaire à la protection des droits et des libertés d'autrui.

Appréciation de la Cour

La Cour analyse la différence de traitement fondée sur l'âge en cause au principal afin de déterminer si elle est justifiée au regard de l'article 2, paragraphe 5, de la directive 2000/78³⁴⁰.

Tout d'abord, elle constate que cette différence de traitement résulte d'une mesure prévue par la législation nationale³⁴¹, conformément audit article 2, paragraphe 5.

Elle examine ensuite si cette mesure poursuit l'objectif de « protection des droits et libertés d'autrui », énoncé par cette disposition.

À cet égard, selon la Cour, la législation nationale en question poursuit un objectif tendant à la protection de l'autodétermination des personnes handicapées, en garantissant le droit à l'expression des souhaits et au libre choix desdites personnes lors de la prise de décisions concernant les prestations de services d'assistance personnelle et lors de la fourniture de celles-ci, ces prestations concernant tous les domaines de la vie et s'étendant profondément dans la sphère privée et intime des personnes les recevant. Cet objectif relève de l'article 2, paragraphe 5, de la directive 2000/78.

En effet, ce droit à l'expression des souhaits et au libre choix concrétise le droit à l'intégration des personnes handicapées consacré à l'article 26 de la charte des droits fondamentaux. En outre, le respect de l'autodétermination des personnes handicapées constitue un objectif consacré à l'article 19 de la convention de l'ONU, dont les dispositions peuvent être invoquées afin d'interpréter celles de la directive 2000/78.

³³⁹ Approuvée au nom de l'Union européenne par la décision 2010/48/CE du Conseil, du 26 novembre 2009 (JO 2010, L 23, p. 35, ci-après la « convention de l'ONU »).

³⁴⁰ En vertu de cette disposition, la directive ne porte pas atteinte aux mesures prévues par la législation nationale qui, dans une société démocratique, sont nécessaires à la sécurité publique, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé et à la protection des droits et libertés d'autrui.

³⁴¹ Il s'agit de l'article 8, paragraphe 1, du Sozialgesetzbuch, Neuntes Buch (IX) (code de la sécurité sociale, livre IX), du 23 décembre 2016 (BGBl. 2016 I, p. 3234, ci-après le « SGB IX »), lu en combinaison avec l'article 33 du Sozialgesetzbuch, Erstes Buch (I) (code de la sécurité sociale, livre I), du 11 décembre 1975 (BGBl. 1975 I, p. 3015, ci-après le « SGB I »), qui prévoit que, lors de la prise de décision concernant les prestations de services d'assistance personnelle et lors de l'exécution de celles-ci visant à favoriser la participation à la société de la personne handicapée, il est satisfait aux souhaits légitimes des bénéficiaires de ces prestations, dans la mesure où ils sont raisonnables et en tenant compte de la situation personnelle, de l'âge, du sexe, de la famille ainsi que des besoins religieux et philosophiques desdits bénéficiaires.

Enfin, la Cour vérifie si la différence de traitement en cause au principal est issue d'une mesure nécessaire à la protection dudit droit à l'autodétermination.

La Cour relève, à cet égard, que, dans une situation telle que celle en cause au principal, la prise en compte de la préférence pour une certaine tranche d'âge exprimée par la personne handicapée est susceptible de promouvoir le respect du droit à l'autodétermination de cette personne lors de la prestation de services d'assistance personnelle, en ce qu'il semble raisonnable de s'attendre à ce qu'une personne appartenant à la même tranche d'âge que la personne handicapée s'intègre plus facilement dans l'environnement personnel, social et universitaire de cette dernière.

Ainsi, la Cour conclut que, sous réserve des vérifications à effectuer par la juridiction de renvoi au regard de l'ensemble des circonstances de l'affaire au principal, la différence de traitement fondée sur l'âge en l'espèce résulte d'une mesure nécessaire à la protection des droits et des libertés d'autrui, au sens de l'article 2, paragraphe 5, de la directive 2000/78, et est, par conséquent, susceptible d'être justifiée au regard de cette disposition.

3. Aménagement du temps de travail

Arrêt du 14 décembre 2023, Sparkasse Südpfalz (C-206/22, [EU:C:2023:984](#))

« Renvoi préjudiciel – Protection de la sécurité et de la santé des travailleurs – Aménagement du temps de travail – Article 31, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Directive 2003/88/CE – Article 7 – Droit au congé annuel payé – Virus SARS-Cov-2 – Mesure de quarantaine – Impossibilité de reporter le congé annuel payé octroyé pour une période coïncidant avec une période de quarantaine »

TF, salarié de la Sparkasse Südpfalz depuis l'année 2003, s'est vu octroyer un congé annuel payé pour la période du 3 au 11 décembre 2020.

Un jour avant le début dudit congé, l'autorité compétente allemande a ordonné, conformément aux mesures sanitaires nationales destinées à lutter contre la propagation du virus SARS-CoV-2, la mise en quarantaine de TF pour la période du 2 au 11 décembre 2020 au motif que celui-ci avait été en contact avec une personne contaminée par ce virus.

Le 4 mars 2021, TF a demandé à son employeur le report des jours de congé annuel payé octroyés pour la période qui coïncidait avec la période de mise en quarantaine dont il avait fait l'objet.

Ce report ayant été refusé, TF a saisi l'Arbeitsgericht Ludwigshafen am Rhein (tribunal du travail de Ludwigshafen sur le Rhin, Allemagne), la juridiction de renvoi.

Dans le cadre de ce litige, cette dernière doute de la compatibilité de la jurisprudence des juridictions allemandes selon laquelle la seule mise en quarantaine n'équivaudrait pas à une incapacité de travail obligeant l'employeur à accepter le report des jours de congé octroyés, avec le droit au congé annuel payé garanti par le droit de l'Union.

Saisie à titre préjudiciel par la juridiction de renvoi, la Cour considère qu'une telle pratique nationale, qui ne permet pas le report des jours de congé annuel payé octroyés à un travailleur qui n'est pas malade, qui coïncident avec une période de mise en quarantaine, est compatible avec le droit au

congé annuel payé consacré à l'article 31, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et concrétisé à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2003/88³⁴².

Appréciation de la Cour

Premièrement, après avoir rappelé la double finalité du congé annuel payé, à savoir, d'une part, permettre au travailleur de se reposer par rapport à l'exécution des tâches lui incombant selon son contrat de travail et, d'autre part, disposer d'une période de détente et de loisirs, la Cour relève que la finalité de la mesure de quarantaine, prévue par le droit allemand, est différente. En effet, cette mesure vise à éviter la propagation d'une maladie contagieuse par l'isolement des personnes susceptibles d'en développer les symptômes.

Deuxièmement, la Cour confirme qu'une telle mesure est, à l'instar de la survenance d'une incapacité de travail en raison d'une maladie, un événement imprévisible et indépendant de la volonté de la personne qui en fait l'objet.

Cela étant, un travailleur mis en quarantaine au motif qu'il a eu un contact avec une personne contaminée par le virus SARS-CoV-2, mais qui n'est pas en incapacité de travail justifiée par un certificat médical, se trouve dans une situation différente de celle d'un travailleur en congé de maladie, subissant des contraintes physiques ou psychiques engendrées par la maladie. Dès lors, la finalité de la mise en quarantaine n'est, par principe, pas comparable à celle d'un congé de maladie. Partant, une période de quarantaine ne saurait, en soi, faire obstacle à la réalisation des finalités du congé annuel payé.

Troisièmement, selon la Cour, si la mise en quarantaine est susceptible d'avoir une incidence sur les conditions dans lesquelles un travailleur dispose de son temps libre, elle ne porte pas, en soi, atteinte au droit de ce travailleur de bénéficier effectivement de son congé annuel payé. En effet, pendant la période de congé annuel, le travailleur ne peut être soumis, de la part de son employeur, à aucune obligation susceptible de l'empêcher de se consacrer, librement et de manière ininterrompue, à ses propres intérêts aux fins de neutraliser les effets du travail sur sa sécurité et sa santé.

Dès lors, l'employeur ne saurait être tenu de compenser les désavantages découlant d'un événement imprévisible, tel qu'une mise en quarantaine imposée par une autorité publique, qui empêcherait son employé de profiter pleinement de son droit au congé annuel payé. En effet, la directive 2003/88 ne vise pas à ce que tout événement susceptible d'empêcher le travailleur de jouir pleinement et de la manière qu'il le souhaite d'une période de repos ou de détente justifie que des congés supplémentaires lui soient octroyés afin que la finalité des congés annuels soit garantie.

³⁴² Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil, du 4 novembre 2003, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail (JO 2003, L 299, p. 9).

XV. Protection des consommateurs ³⁴³

1. Clauses abusives

Arrêt du 12 janvier 2023, D.V. (Honoraires d'avocat – Principe du tarif horaire) (C-395/21, [EU:C:2023:14](#))

« Renvoi préjudiciel – Clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs – Directive 93/13/CEE – Contrat de prestation de services juridiques conclu entre un avocat et un consommateur – Article 4, paragraphe 2 – Appréciation du caractère abusif des clauses contractuelles – Exclusion des clauses relatives à l'objet principal du contrat – Clause prévoyant le paiement d'honoraires d'avocat selon le principe du tarif horaire – Article 6, paragraphe 1 – Pouvoirs du juge national en présence d'une clause qualifiée d'abusives »

M.A., en tant que consommateur, a conclu cinq contrats de prestation de services juridiques avec D.V., un avocat. Chacun de ces contrats prévoyait que les honoraires de l'avocat devaient être calculés sur la base d'un taux horaire, fixé à 100 euros pour les consultations ou les prestations de services juridiques fournies à M.A.

N'ayant pas reçu l'intégralité des honoraires réclamés, D. V. a saisi la juridiction de première instance d'un recours tendant à condamner M. A. au paiement des honoraires dus au titre des prestations juridiques réalisées. La juridiction de première instance a partiellement fait droit à la demande de D.V, en constatant toutefois le caractère abusif de la clause contractuelle relative au prix des services fournis, et a réduit de moitié les honoraires réclamés. Ce jugement ayant été confirmé par la juridiction d'appel, D. V. a formé un pourvoi en cassation devant le Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Cour suprême de Lituanie).

Saisie à titre préjudiciel par cette juridiction, la Cour se prononce sur l'interprétation de la directive 93/13 ³⁴⁴. Dans son arrêt, elle se penche notamment sur l'exigence de transparence des clauses portant sur l'objet principal des contrats de prestation de services juridiques et sur les effets de la constatation du caractère abusif d'une clause fixant le prix de ces services.

Appréciation de la Cour

Tout d'abord, la Cour constate qu'une clause d'un contrat de prestation de services juridiques conclu entre un avocat et un consommateur qui fixe le prix des services fournis selon le principe du tarif horaire relève de « l'objet principal du contrat » en vertu de la directive 93/13 ³⁴⁵.

³⁴³ Doivent également être signalés sous cette rubrique les arrêts suivants : arrêt du 8 juin 2023, **UFC – Que choisir et CLCV** (C-407/21, [EU:C:2023:449](#)), présenté sous la rubrique X.5 « Voyages, vacances et circuits à forfait » ; arrêt du 30 mars 2023, **Green Network (Injonction de remboursement de frais)** (C-5/22, [EU:C:2023:273](#)), présenté sous la rubrique XVI « Énergie ».

³⁴⁴ Article 3, paragraphe 1, article 4, paragraphe 2, article 6, paragraphe 1, et article 7, paragraphe 1, de la 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).

³⁴⁵ Au sens de son article 4, paragraphe 2.

Ensuite, en examinant si cette clause, qui ne comporte d'autres informations que le taux horaire pratiqué, répond à l'exigence de rédaction claire et compréhensible³⁴⁶, la Cour relève que, compte tenu de la nature des services qui font l'objet d'un contrat de prestation de services juridiques, il est souvent difficile, voire impossible, pour le professionnel de prévoir, dès la conclusion du contrat, le nombre exact d'heures nécessaires pour assurer l'exécution de ce contrat et, ainsi, le coût total effectif de ses services. Toutefois, même s'il ne peut pas être exigé d'un professionnel qu'il informe le consommateur sur les conséquences financières finales de son engagement, qui dépendent d'évènements futurs, imprévisibles et indépendants de la volonté de ce professionnel, ce dernier est tenu de communiquer au consommateur, avant la conclusion du contrat, les informations qui lui permettent de prendre sa décision avec prudence et en toute connaissance de la possibilité que de tels évènements surviennent et des conséquences qu'ils sont susceptibles d'entraîner concernant la durée de la prestation de services juridiques.

Ces informations, qui peuvent varier en fonction, d'une part, de l'objet et de la nature des prestations prévues et, d'autre part, des règles professionnelles et déontologiques applicables, doivent comporter des indications permettant au consommateur d'apprécier le coût total approximatif de ces services. Une estimation du nombre prévisible ou minimal d'heures de travail nécessaires ou un engagement d'envoyer, à intervalles raisonnables, des factures ou des rapports périodiques indiquant le nombre d'heures de travail accomplies pourraient constituer de telles indications. La Cour précise qu'il appartient au juge national d'évaluer, en tenant compte de ces considérations et de l'ensemble des éléments pertinents entourant la conclusion du contrat concerné, si le professionnel a communiqué au consommateur les informations précontractuelles appropriées.

Ainsi, la Cour conclut qu'une clause qui fixe le prix selon le principe du tarif horaire sans que soient communiquées au consommateur, avant la conclusion du contrat, des informations qui lui permettent de prendre sa décision avec prudence et en toute connaissance des conséquences économiques qu'entraîne la conclusion de ce contrat ne répond pas à l'exigence de rédaction claire et compréhensible.

Par la suite, la Cour rappelle que l'appréciation du caractère abusif d'une clause d'un contrat conclu avec un consommateur repose, en principe, sur une évaluation globale qui ne tient pas uniquement compte de l'éventuel défaut de transparence de cette clause. Cependant, les États membres peuvent assurer un niveau de protection plus élevé aux consommateurs³⁴⁷.

Par conséquent, la Cour constate qu'une clause d'un contrat de prestation de services juridiques fixant, selon le principe du tarif horaire, le prix de ces services et relevant, dès lors, de l'objet principal de ce contrat, ne doit pas être réputée abusive³⁴⁸ en raison du seul fait qu'elle ne répond pas à l'exigence de transparence, sauf si l'État membre dont le droit national s'applique au contrat en cause a expressément prévu, comme en l'espèce, que la qualification de « clause abusive » découle de ce seul fait.

Enfin, en ce qui concerne les conséquences de la constatation du caractère abusif d'une clause relative au prix, la Cour souligne que le juge national est obligé d'écarter l'application de cette clause, sauf si le consommateur s'y oppose.

Elle précise que, lorsque, en application des dispositions pertinentes de droit interne, un contrat de prestation de services juridiques ne peut pas subsister après la suppression de la clause abusive

³⁴⁶ Exigence visée à l'article 4, paragraphe 2, de la directive 93/13.

³⁴⁷ Conformément à l'article 8 de la directive 93/13.

³⁴⁸ En vertu de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 93/13.

relative au prix et que ces services ont été fournis, la directive 93/13³⁴⁹ ne s'oppose pas à l'invalidation de ce contrat ni à ce que le juge national rétablisse la situation dans laquelle se serait trouvé le consommateur en l'absence de cette clause, même si cela conduit à ce que le professionnel ne perçoive aucune rémunération pour ses services.

En ce qui concerne les conséquences que l'annulation des contrats en cause au principal pourrait entraîner pour le consommateur, la Cour rappelle sa jurisprudence selon laquelle, s'agissant d'un contrat de prêt, l'annulation d'un tel contrat dans son ensemble rendrait en principe immédiatement exigible le montant du prêt restant dû dans des proportions risquant d'excéder les capacités financières du consommateur et pourrait entraîner des conséquences particulièrement préjudiciables pour celui-ci³⁵⁰. Toutefois, le caractère particulièrement préjudiciable de l'annulation d'un contrat ne saurait être réduit uniquement aux conséquences de nature purement pécuniaire.

En effet, il n'est pas exclu que l'annulation d'un contrat portant sur la prestation de services juridiques qui ont déjà été fournis puisse mettre le consommateur dans une situation d'insécurité juridique, notamment dans l'hypothèse où le droit national permettrait au professionnel de réclamer une rémunération de ces services sur un fondement différent de celui du contrat annulé. En outre, l'invalidité du contrat pourrait éventuellement avoir une incidence sur la validité et l'efficacité des actes accomplis en vertu de celui-ci.

Dans ces conditions, la Cour juge que, dans l'hypothèse où l'invalidation du contrat dans son ensemble exposerait le consommateur à des conséquences particulièrement préjudiciables, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier, la directive 93/13³⁵¹ ne s'oppose pas à ce que le juge national remédie à la nullité de la clause abusive en lui substituant une disposition de droit national à caractère supplétif ou applicable en cas d'accord des parties audit contrat. En revanche, cette directive s'oppose à ce que le juge national substitue à la clause abusive annulée une estimation judiciaire du niveau de la rémunération due pour lesdits services.

**Arrêt du 9 novembre 2023, Všeobecná úverová banka (C-598/21,
[EU:C:2023:845](#))**

« Renvoi préjudiciel – Clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs – Contrat de crédit à la consommation – Directive 93/13/CEE – Article 1^{er}, paragraphe 2 – Clause reflétant une disposition législative impérative – Article 3, paragraphe 1, article 4, paragraphe 1, article 6, paragraphe 1, et article 7, paragraphe 1 – Clause de déchéance du terme – Contrôle juridictionnel – Proportionnalité au regard des manquements contractuels du consommateur – Articles 7 et 38 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Contrat garanti par une sûreté immobilière – Vente extrajudiciaire du logement du consommateur »

SP et CI, requérants au principal, ont conclu un crédit à la consommation remboursable sur une période de 20 ans et garanti par une sûreté immobilière, prise sur la maison familiale dans laquelle ils avaient leur domicile.

³⁴⁹ Article 6, paragraphe 1, et article 7, paragraphe 1, de la directive 93/13.

³⁵⁰ Voir, en ce sens, arrêt du 3 mars 2020, **Gómez del Moral Guasch** (C-125/18, [EU:C:2020:138](#), point 63 et jurisprudence citée).

³⁵¹ Article 6, paragraphe 1, et article 7, paragraphe 1, de la directive 93/13.

Moins d'une année après la conclusion de ce contrat, les requérants au principal étant en défaut de paiement, le prêteur a exigé le remboursement de la totalité des sommes dues au titre du contrat de crédit, sur le fondement d'une clause de déchéance du terme contenue dans ce contrat. Puis il a poursuivi l'exécution de sa sûreté par la vente aux enchères extrajudiciaire de l'immeuble donné en garantie.

Saisi par les requérants d'une demande de suspension de cette vente, l'Okresný súd Prešov (tribunal de district de Prešov, Slovaquie) a rejeté leur demande par un premier jugement, qu'elle a ensuite confirmé, sur renvoi, nonobstant l'annulation de celui-ci par le Krajský súd v Prešove (cour régionale de Prešov, Slovaquie). Les requérants ont interjeté appel de ce second jugement devant la cour régionale de Prešov, la juridiction de renvoi. Selon cette dernière, la réglementation nationale autorisant la réalisation extrajudiciaire d'une sûreté immobilière par la voie d'une vente aux enchères du bien constituant le logement des consommateurs est susceptible d'être contraire à la directive 93/13 ainsi qu'au principe de proportionnalité.

Dans son arrêt, la Cour se penche sur l'interprétation de la directive 93/13³⁵² et, plus particulièrement, sur la portée du contrôle juridictionnel du caractère abusif d'une clause de déchéance du terme contenue dans un contrat de crédit à la consommation, lorsque cette clause permet la vente extrajudiciaire du logement familial du consommateur.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour constate que la clause de déchéance du terme qui permet au créancier de réclamer par anticipation le remboursement de l'intégralité du solde restant dû en cas de manquement du débiteur à ses obligations contractuelles relève du champ d'application de la directive 93/13. Elle souligne que, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, cette clause ne doit pas être qualifiée de « clause reflétant des dispositions législatives ou réglementaires impératives », au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la directive 93/13. En effet, si cette même clause reprend certaines dispositions de droit national³⁵³, celles-ci ne sont pas impératives et ne remplissent pas la seconde condition exigée par cet article 1^{er}, paragraphe 2, pour appliquer l'exclusion qui y est prévue.

En second lieu, après avoir rappelé les règles générales régissant le contrôle juridictionnel du caractère abusif des clauses contractuelles relevant du champ d'application de la directive 93/13, la Cour rappelle les critères au regard desquels le juge national pourra déceler le caractère éventuellement abusif d'une clause d'un contrat de prêt hypothécaire de longue durée déterminant les conditions dans lesquelles le créancier est autorisé à en exiger le remboursement anticipé, telle que la clause de déchéance du terme.

Ainsi, est importante, lors de cette appréciation, la question de savoir, premièrement, si la faculté du professionnel de déclarer exigible la totalité du prêt dépend de l'inexécution par le consommateur d'une obligation qui présente un caractère essentiel dans le cadre du rapport contractuel en cause et, deuxièmement, si cette faculté est prévue pour les cas dans lesquels une telle inexécution revêt un caractère suffisamment grave par rapport à la durée et au montant du prêt. Il est également important de savoir, troisièmement, si la faculté du professionnel déroge aux règles de droit commun

³⁵² Voir, notamment, article 3, paragraphe 1, article 4, paragraphe 2, article 6, paragraphe 1, et article 7, paragraphe 1, de la 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).

³⁵³ En l'espèce, l'article 53, paragraphe 9, et l'article 565 du code civil slovaque.

applicables en la matière en l'absence de dispositions contractuelles spécifiques et, quatrième, si le droit national prévoit des moyens adéquats et efficaces permettant au consommateur soumis à l'application d'une telle clause de remédier aux effets de l'exigibilité du prêt.

Partant, lorsqu'il apprécie le caractère abusif d'une clause de déchéance du terme, le juge national doit notamment examiner le caractère proportionné de la faculté laissée au créancier d'exiger en vertu de cette clause l'intégralité des sommes dues au vu du contrat. Dès lors, ce juge doit prendre en compte notamment la mesure dans laquelle le consommateur manque à ses obligations contractuelles, telle que le montant des échéances qui n'ont pas été honorées par rapport au montant total du crédit et à la durée du contrat.

Cependant, les critères précédemment énoncés ne sont ni cumulatifs ou alternatifs ni exhaustifs. Ainsi, d'une part, lors du contrôle juridictionnel du caractère proportionné de la clause de déchéance du terme, des critères supplémentaires, tels que l'éventuel déséquilibre contractuel créé par la clause de déchéance du terme et la circonstance que sa mise en œuvre peut, le cas échéant, entraîner le recouvrement par le créancier des sommes dues au titre du contrat par la vente du logement familial du consommateur en dehors de tout processus judiciaire, peuvent s'y ajouter. D'autre part, lors de son appréciation des moyens permettant au consommateur de remédier aux effets de l'exigibilité du prêt, le juge national doit tenir compte, notamment au regard du droit fondamental au logement ³⁵⁴, des conséquences qu'emporte l'éviction du consommateur et de sa famille du logement constituant leur résidence principale. Partant, en application de ces critères et en tenant compte de l'ensemble des circonstances dans lequel le contrat a été conclu, le juge national pourrait conclure au caractère abusif de la clause de déchéance du terme lorsqu'il constate que le professionnel peut, en vertu de cette clause, exercer son droit de réclamer le remboursement anticipé du solde restant dû au titre du prêt sans tenir compte de l'importance du manquement du consommateur par rapport au montant octroyé et à la durée du prêt.

Dans ces conditions, la Cour dit pour droit que la directive 93/13, lue à la lumière de la Charte ³⁵⁵, s'oppose à une réglementation nationale en vertu de laquelle le contrôle juridictionnel du caractère abusif d'une clause de déchéance du terme contenue dans un contrat de crédit à la consommation ne tient pas compte du caractère proportionné de la faculté laissée au professionnel d'exercer le droit qu'il tire de cette clause, au regard de critères déterminés. Parmi ces derniers figurent des critères liés notamment à l'importance du manquement du consommateur à ses obligations contractuelles, tels que le montant des échéances qui n'ont pas été honorées par rapport au montant total du crédit et à la durée du contrat, ainsi qu'à la possibilité que la mise en œuvre de cette clause conduise à ce que le professionnel puisse procéder au recouvrement des sommes dues au titre de ladite clause par la vente, en dehors de tout processus judiciaire, du logement familial du consommateur.

³⁵⁴ Voir article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

³⁵⁵ Articles 7 et 38 de la Charte.

2. Droit de rétractation des contrats à distance

Arrêt du 21 décembre 2023 (grande chambre), BMW Bank e.a. (C-38/21, C-47/21 et C-232/21, [EU:C:2023:1014](#))

« Renvoi préjudiciel – Protection des consommateurs – Contrat de leasing relatif à un véhicule automobile sans obligation d'achat – Directive 2008/48/CE – Article 2, paragraphe 2, sous d) – Notion de contrat de crédit-bail sans obligation d'achat de l'objet du contrat – Directive 2002/65/CE – Article 1^{er}, paragraphe 1, et article 2, sous b) – Notion de contrat de services financiers – Directive 2011/83/UE – Article 2, point 6, et article 3, paragraphe 1 – Notion de contrat de service – Article 2, point 7 – Notion de contrat à distance – Article 2, point 8 – Notion de contrat hors établissement – Article 16, sous l) – Exception au droit de rétractation au titre d'une prestation de services de location de voitures – Contrat de crédit destiné à l'achat d'un véhicule automobile – Directive 2008/48 – Article 10, paragraphe 2 – Exigences relatives aux informations devant être mentionnées dans le contrat – Présomption de respect de l'obligation d'information en cas de recours à un modèle réglementaire d'information – Absence d'effet direct horizontal d'une directive – Article 14, paragraphe 1 – Droit de rétractation – Début du délai de rétractation en cas d'informations incomplètes ou inexacts – Caractère abusif de l'exercice du droit de rétractation – Forclusion du droit de rétractation – Obligation de restitution préalable du véhicule en cas d'exercice du droit de rétractation à l'égard d'un contrat de crédit lié »

Les trois affaires jointes s'inscrivent dans le cadre de plusieurs litiges opposant des consommateurs à des établissements financiers liés à des concessionnaires automobiles, au sujet de la validité de l'exercice de leur droit de rétractation concernant, respectivement, un contrat de leasing relatif à un véhicule automobile sans obligation d'achat (affaire C-38/21) et plusieurs contrats de crédit destinés à financer l'achat de véhicules automobiles d'occasion (affaires C-47/21 et C-232/21).

Dans l'affaire C-38/21, VK s'est rendu dans les locaux d'un concessionnaire de la marque automobile BMW où un employé de celui-ci, intervenant en tant qu'intermédiaire de crédit pour BMW Bank GmbH, lui a proposé un véhicule automobile en leasing et présenté les différents éléments de ce type de contrat, tels que la durée et les mensualités. En novembre 2018, VK a, au moyen d'une technique de communication à distance, conclu un contrat de leasing avec BMW Bank concernant un véhicule automobile affecté à un usage privé. En vertu de ce contrat, conclu pour 24 mois et reposant sur l'octroi par BMW Bank d'un prêt, VK n'était pas tenu d'acheter le véhicule à l'échéance de la période contractuelle. Le 25 juin 2019, VK a indiqué qu'il souhaitait se rétracter du contrat de leasing. Il estimait en effet que le délai de rétractation de quatorze jours prévu par le droit national n'avait pas encore commencé à courir, en raison du caractère insuffisant et illisible des informations qui auraient dû lui être fournies en vertu de ce droit.

Dans les affaires C-47/21 et C-232/21, plusieurs consommateurs ont conclu des contrats de prêt destinés à l'achat de véhicules de tourisme d'occasion pour un usage privé. Lors de la préparation et de la conclusion de ces contrats, les concessionnaires automobiles auprès desquels les véhicules ont été achetés ont agi en tant qu'intermédiaires de C. Bank AG (affaire C-47/21) ainsi que de Volkswagen Bank GmbH et d'Audi Bank (affaire C-232/21). Par la suite, ces consommateurs se sont rétractés des contrats de prêt conclus, en demandant essentiellement le remboursement des mensualités versées jusqu'à la date de rétractation. Selon eux, le délai de rétractation de quatorze jours prévu par le droit national n'avait pas encore commencé à courir étant donné que les informations relatives au droit de rétractation ainsi que les autres informations obligatoires ne leur avaient pas été dûment transmises.

Dans son arrêt, prononcé en grande chambre, la Cour précise, dans le contexte d'un contrat de leasing d'un véhicule automobile sans obligation d'achat pour le consommateur, le champ d'application des directives 2002/65³⁵⁶, 2008/48³⁵⁷ et 2011/83³⁵⁸ en matière de protection des consommateurs ainsi que la portée des notions de « contrat de service », de « contrat à distance » et de « contrat hors établissement », au sens de cette dernière directive. En outre, elle se prononce, dans le contexte de contrats de crédit, sur plusieurs aspects de l'obligation incombant aux prêteurs, en vertu de la directive 2008/48, de fournir aux consommateurs des informations portant, notamment, sur le droit de rétractation ainsi que sur les conséquences de la communication d'informations erronées ou incomplètes sur l'exercice de ce droit. Par ailleurs, la Cour traite, toujours dans ce contexte et en vertu de la même directive, de la question de l'exercice abusif par le consommateur du droit de rétractation et de celle de la forclusion de ce même droit.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour examine la nature d'un contrat de leasing relatif à un véhicule automobile sans obligation d'achat pour le consommateur, au regard des directives 2002/65, 2008/48 et 2011/83.

S'agissant, premièrement, de la directive 2011/83, la Cour dit pour droit qu'un contrat de leasing relatif à un véhicule automobile, caractérisé par le fait que ni ce contrat ni un contrat séparé ne prévoient que le consommateur est tenu d'acheter le véhicule à l'expiration du contrat, relève du champ d'application de cette directive en tant que « contrat de service », au sens de l'article 2, point 6, de celle-ci³⁵⁹. En effet, cette notion est définie de manière large et doit être comprise comme incluant tous les contrats qui ne relèvent pas de la notion de « contrat de vente », prévue par cette même directive³⁶⁰. En l'occurrence, un contrat de leasing par lequel un professionnel s'engage à mettre un véhicule à la disposition d'un consommateur en contrepartie de paiements échelonnés sans obligation d'achat dudit véhicule au terme du leasing ne relève pas de cette dernière notion, étant donné qu'il ne prévoit pas le transfert de propriété du véhicule au consommateur. Un tel contrat de leasing ne relève pas non plus de la liste des contrats exclus du champ d'application de la directive 2011/83³⁶¹.

³⁵⁶ Directive 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 septembre 2002, concernant la commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs, et modifiant les directives 90/619/CEE du Conseil, 97/7/CE et 98/27/CE (JO 2002, L 271, p. 16).

³⁵⁷ Directive 2008/48/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2008, concernant les contrats de crédit aux consommateurs et abrogeant la directive 87/102/CEE du Conseil (JO 2008, L 133, p. 66).

³⁵⁸ Directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2011, relative aux droits des consommateurs, modifiant la directive 93/13/CEE du Conseil et la directive 1999/44/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 85/577/CEE du Conseil et la directive 97/7/CE du Parlement européen et du Conseil Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE (JO 2011, L 304, p. 64).

³⁵⁹ En vertu de l'article 2, point 6, de la directive 2011/83, la notion de « contrat de service » correspond à « tout contrat autre qu'un contrat de vente en vertu duquel le professionnel fournit ou s'engage à fournir un service au consommateur et le consommateur paie ou s'engage à payer le prix de celui-ci ».

³⁶⁰ En vertu de l'article 2, point 5, de la directive 2011/83, le « contrat de vente » est défini comme « tout contrat en vertu duquel le professionnel transfère ou s'engage à transférer la propriété des biens au consommateur et le consommateur paie ou s'engage à payer le prix de ceux-ci, y compris les contrats ayant à la fois pour objet des biens et des services ».

³⁶¹ Telle que prévue à l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2011/83.

Deuxièmement, la Cour considère qu'un tel contrat n'entre pas dans le champ d'application de la directive 2008/48. En effet, s'il relève bien de la notion de « crédit-bail » prévue par cette directive ³⁶², il est néanmoins expressément exclu du champ d'application de celle-ci dès lors qu'il n'est assorti d'aucune obligation, pour le consommateur, d'acheter l'objet du contrat au terme de celui-ci.

Troisièmement, en ce qui concerne la directive 2002/65, la Cour considère également qu'un contrat de leasing relatif à un véhicule automobile, caractérisé notamment par le fait que ni ce contrat ni un contrat séparé ne prévoient que le consommateur est tenu d'acheter le véhicule à l'expiration du contrat, ne relève pas du champ d'application de cette directive. En effet, la Cour rappelle que, pour relever du champ d'application de celle-ci, un contrat doit avoir notamment pour objet de fournir un « service financier » ³⁶³, tel qu'un service ayant trait au crédit. Or, s'il est vrai qu'un contrat de leasing d'un véhicule automobile sans obligation d'achat comporte tant un élément de crédit qu'un élément de location, la Cour relève qu'un tel contrat ne se distingue pas, pour l'essentiel, d'un contrat de location de véhicule de longue durée. L'objet principal de ce type de contrat étant ainsi la location du véhicule, il ne saurait être qualifié de contrat de service financier ayant trait au crédit.

En deuxième lieu, dans le contexte de l'interprétation de la directive 2011/83 en rapport avec un contrat de leasing relatif à un véhicule automobile sans obligation d'achat pour le consommateur, la Cour se penche, premièrement, sur les notions de « contrat à distance » ³⁶⁴ et de « contrat hors établissement » ³⁶⁵.

Ainsi, la Cour précise, d'une part, qu'un contrat de service conclu entre un consommateur et un professionnel, au moyen d'une technique de communication à distance, ne peut pas être qualifié de « contrat à distance » lorsque la phase de négociation qui a précédé cette conclusion s'est déroulée en la présence physique simultanée du consommateur et d'un intermédiaire agissant au nom ou pour le compte du professionnel, qui a fourni au consommateur l'ensemble des informations visées par la directive 2011/83 ³⁶⁶, permettant à ce dernier de lui poser des questions sur le contrat envisagé ou l'offre proposée, afin de dissiper toute incertitude quant à la portée de son éventuel engagement contractuel avec le professionnel.

D'autre part, la Cour considère qu'un contrat de service conclu entre un consommateur et un professionnel ne peut pas être qualifié de « contrat hors établissement » lorsque, au cours de la phase préparatoire précédant sa conclusion au moyen d'une technique de communication à distance, le consommateur s'est rendu dans l'établissement commercial d'un intermédiaire agissant au nom ou pour le compte du professionnel aux fins de la négociation de ce contrat, mais opérant dans un autre domaine que celui-ci, sous réserve que deux conditions soient remplies. La première condition implique que le consommateur ait pu, en tant que consommateur moyen, normalement informé et

³⁶² Au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous d), de la directive 2008/48.

³⁶³ En vertu de l'article 2, sous b), de la directive 2002/65, « tout service ayant trait à la banque, au crédit, à l'assurance, aux retraites individuelles, aux investissements et aux paiements » relève de la notion de service financier.

³⁶⁴ Au titre de l'article 2, point 7, de la directive 2011/83, relève de cette notion « tout contrat conclu entre le professionnel et le consommateur, dans le cadre d'un système organisé de vente ou de prestation de service à distance, sans la présence physique simultanée du professionnel et du consommateur, par le recours exclusif à une ou plusieurs techniques de communication à distance, jusqu'au moment, et y compris au moment, où le contrat est conclu ».

³⁶⁵ Au titre de l'article 2, point 8, de la directive 2011/83, relève de cette notion « tout contrat entre le professionnel et le consommateur conclu en la présence physique simultanée du professionnel et du consommateur, dans un lieu qui n'est pas l'établissement commercial du professionnel ».

³⁶⁶ Plus particulièrement à l'article 6 de la directive 2011/83.

raisonnablement attentif et avisé, s'attendre, en se rendant dans l'établissement commercial de l'intermédiaire, à faire l'objet d'une sollicitation commerciale de la part de ce dernier aux fins de la négociation et de la conclusion d'un contrat de service avec le professionnel. La seconde condition suppose que le consommateur ait pu aisément comprendre que cet intermédiaire agissait au nom ou pour le compte dudit professionnel.

Deuxièmement, examinant les exceptions prévues à l'article 16 de la directive 2011/83 en vertu desquelles le consommateur n'a pas de droit de rétractation dans certains cas de figure, la Cour considère qu'un contrat de leasing relatif à un véhicule automobile conclu entre un professionnel et un consommateur et qualifié de contrat de service à distance ou hors établissement au sens de cette directive relève de l'exception relative à la prestation de services de location de voitures assortis d'une date ou d'une période d'exécution spécifique³⁶⁷, dès lors que l'objet principal d'un tel contrat consiste à permettre au consommateur d'utiliser un véhicule pendant la durée spécifique prévue par ledit contrat, en contrepartie du versement régulier de sommes d'argent. À cet égard, la Cour précise, d'une part, que le terme « spécifique » auquel fait référence cette exception est également susceptible de couvrir des contrats de location de longue durée, tels que le contrat de leasing de 24 mois dans l'affaire au principal, pour autant que cette durée soit spécifiée de manière suffisamment précise dans le contrat. D'autre part, la Cour souligne que, dans le cadre d'un contrat de leasing portant sur un véhicule spécialement acquis à la demande du consommateur pour répondre aux spécifications de ce dernier, le professionnel pourrait, dans le cas où un droit de rétractation serait reconnu au consommateur, rencontrer des difficultés à réaffecter le véhicule. En effet, en raison notamment de ces spécifications, le professionnel pourrait ne pas réussir, dans un délai raisonnable suivant l'exercice du droit de rétractation, à affecter le véhicule à une autre utilisation équivalente pour la période correspondant à la durée du leasing originellement prévue, sans subir un dommage économique important.

En troisième lieu, dans le contexte de l'interprétation de la directive 2008/48, la Cour constate, tout d'abord, que les contrats de prêt destinés à l'achat des véhicules de tourisme d'occasion destinés à un usage privé, en cause dans les affaires C-47/21 et C-232/21, relèvent du champ d'application de la directive 2008/48 en tant que contrats de crédit³⁶⁸.

Ensuite, la Cour précise la portée de l'obligation du professionnel relative aux informations à fournir dans les contrats de crédit relevant du champ d'application de cette directive³⁶⁹ et, notamment, de son obligation d'information au sujet du droit de rétractation³⁷⁰. Ainsi, la Cour dit pour droit que cette obligation s'oppose à une réglementation nationale établissant une présomption légale selon laquelle le professionnel respecte son obligation d'informer le consommateur de son droit de rétractation lorsqu'il renvoie, dans un contrat, à des dispositions nationales renvoyant elles-mêmes à un modèle d'information réglementaire relatif au droit de rétractation, tout en utilisant des clauses figurant dans ce modèle qui ne sont pas conformes aux prescriptions de la directive 2008/48³⁷¹. À défaut de

³⁶⁷ L'article 16, sous l), de la directive 2011/83 concerne l'exception relative à « la prestation de services d'hébergement autres qu'à des fins résidentielles, de transport de biens, de location de voitures, de restauration ou de services liés à des activités de loisirs si le contrat prévoit une date ou une période d'exécution spécifique ».

³⁶⁸ Conformément à l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2008/48.

³⁶⁹ Telles que prévues à l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2008/48.

³⁷⁰ L'article 10, paragraphe 2, sous p), de la directive 2008/48 prévoit l'obligation de mentionner dans les contrats de crédit l'existence ou l'absence d'un droit de rétractation, la période durant laquelle ce droit peut être exercé et les autres conditions pour l'exercer.

³⁷¹ Article 10, paragraphe 2, sous p), de la directive 2008/48.

pouvoir interpréter une telle réglementation nationale de manière conforme à cette directive, une juridiction nationale, saisie d'un litige opposant exclusivement des particuliers, n'est pas tenue, sur le fondement du seul droit de l'Union, de laisser inappliquée cette réglementation, sans préjudice de la possibilité pour cette juridiction de l'écarter sur le fondement de son droit interne et, à défaut, du droit de la partie lésée par la non-conformité du droit national au droit de l'Union de demander réparation du préjudice qui en a résulté pour elle.

Enfin, la Cour se prononce sur différents aspects liés au droit de rétractation, tel que prévu par la directive 2008/48 ³⁷².

Premièrement, elle précise le point de départ du délai de rétractation. À cet égard, lorsqu'une information fournie par le prêteur au consommateur au titre de cette directive ³⁷³ s'avère incomplète ou erronée, le délai de quatorze jours prévu par la directive 2008/48 commence à courir uniquement si le caractère incomplet ou erroné de cette information n'est pas susceptible d'affecter la capacité du consommateur d'apprécier l'étendue de ses droits et obligations au titre de ladite directive ni sa décision de conclure le contrat et de le priver, le cas échéant, de la possibilité d'exercer ses droits, en substance, dans les mêmes conditions que celles qui auraient prévalu si cette information avait été fournie de manière complète et exacte. En effet, la fourniture d'une information incomplète ou erronée ne peut être assimilée à un défaut d'information qu'à la condition que le consommateur soit, de ce fait, induit en erreur sur ses droits et obligations et que, partant, il soit amené à conclure un contrat qu'il n'aurait éventuellement pas conclu s'il avait disposé d'informations complètes et matériellement exactes.

Deuxièmement, la Cour analyse l'incidence de l'exécution intégrale d'un contrat de crédit sur le maintien du droit de rétractation. Ainsi, elle considère que l'exécution intégrale d'un tel contrat entraîne l'extinction de ce droit. En effet, l'exécution d'un contrat constituant le mécanisme naturel d'extinction des obligations contractuelles, un consommateur ne peut plus se prévaloir du droit de rétractation une fois que le contrat de crédit a été intégralement exécuté par les parties et que les obligations mutuelles découlant de ce contrat ont, de ce fait, pris fin.

Troisièmement, concernant la question de l'exercice par le consommateur de son droit de rétractation, la Cour dit pour droit que le prêteur ne peut valablement exciper de ce que le consommateur a, en raison du comportement de ce dernier intervenu entre la conclusion du contrat et l'exercice du droit de rétractation, exercé ce droit de manière abusive, lorsque, en raison du caractère incomplet ou erroné des informations contenues dans le contrat de crédit, en méconnaissance de la directive 2008/48, le délai de rétractation n'a pas commencé à courir du fait que ce caractère a affecté la capacité du consommateur à apprécier l'étendue de ses droits et obligations au titre de cette directive ainsi que sa décision de conclure le contrat.

Quatrièmement, se prononçant sur la forclusion du droit de rétractation, la Cour relève que la directive 2008/48 s'oppose à ce que le prêteur puisse, lorsque le consommateur exerce son droit de rétractation conformément aux conditions prévues par cette directive ³⁷⁴, exciper de la forclusion de ce droit dès lors qu'au moins l'une des informations obligatoires visées par la même directive ³⁷⁵ ne

³⁷² En vertu de l'article 14, paragraphe 1, de la directive 2008/48, le consommateur dispose d'un délai de quatorze jours calendaires pour se rétracter dans le cadre du contrat de crédit sans donner de motif.

³⁷³ Au titre de l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2008/48.

³⁷⁴ Telles que prévues à l'article 14, paragraphe 1, de la directive 2008/48.

³⁷⁵ Telles que prévues à l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2008/48.

figurait pas dans le contrat de crédit ou y figurait de manière incomplète ou erronée sans avoir été dûment communiquée ultérieurement et que, pour ce motif, le délai de rétractation n'a pas commencé à courir. En effet, la directive 2008/48 ne prévoit aucune limitation dans le temps à l'exercice, par le consommateur, de son droit de rétractation dans le cas qui vient d'être évoqué. Partant, la réglementation nationale ne peut imposer une telle limitation.

Cinquièmement, la Cour examine les effets du droit de rétractation. Elle relève ainsi que ce droit, lu en combinaison avec le principe d'effectivité, s'oppose à une réglementation nationale qui prévoit que, lorsque le consommateur se rétracte d'un contrat de crédit lié ³⁷⁶, il doit restituer au prêteur le bien financé par le crédit ou l'avoir mis en demeure de récupérer ce bien sans que ce prêteur soit obligé, au même moment, de rembourser les mensualités du crédit déjà versées par le consommateur. En effet, sous réserve des vérifications qu'il incombe à la juridiction de renvoi d'effectuer, des règles procédurales nationales imposant à l'emprunteur qui se rétracte de restituer au prêteur le bien financé par le crédit ou de l'avoir mis en demeure de récupérer ce bien sans que ce prêteur soit tenu par une obligation de remboursement simultané des mensualités du crédit déjà versées sont de nature à rendre en pratique impossible ou excessivement difficile l'exercice du droit de rétractation.

³⁷⁶ Au sens de l'article 3, sous n), de la directive 2008/48.

XVI. Énergie

Arrêt du 30 mars 2023, Green Network (Injonction de remboursement de frais) (C-5/22, [EU:C:2023:273](#))

« Renvoi préjudiciel – Marché intérieur de l'électricité – Directive 2009/72/CE – Article 37 – Annexe I – Missions et compétences de l'autorité de régulation nationale – Protection des consommateurs – Frais administratifs de gestion – Pouvoir de l'autorité de régulation nationale d'ordonner le remboursement des sommes versées par les clients finals en application de clauses contractuelles sanctionnées par cette même autorité »

En 2019, l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (autorité de régulation pour l'énergie, les réseaux et l'environnement, Italie) a imposé à Green Network, une société italienne de distribution d'électricité et de gaz naturel, une sanction administrative pécuniaire de 655 000 euros pour avoir violé des obligations de transparence tarifaire. Cette autorité lui a également enjoint de restituer à ses clients finals un montant de 13 987 495,22 euros, facturé à ceux-ci au titre de frais de gestion administrative en application d'une clause contractuelle considérée comme illégale par cette autorité.

Après avoir contesté cette décision sans succès devant une juridiction administrative, Green Network a saisi en appel le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie), devant lequel elle a fait valoir que le pouvoir de l'autorité de régulation nationale d'imposer la restitution de sommes facturées aux clients, prévu en droit italien, était contraire à la directive 2009/72³⁷⁷.

Dans ce contexte, le Conseil d'État a posé à la Cour deux questions préjudicielles visant l'article 37, paragraphes 1 et 4, de la directive 2009/72, relatif aux pouvoirs des autorités de régulation, et son annexe I, qui énonce les mesures à prendre par les États membres pour protéger les consommateurs.

Dans son arrêt, la Cour précise que l'article 37, paragraphe 1, sous i) et n)³⁷⁸, et paragraphe 4, sous d)³⁷⁹, de la directive 2009/72, ainsi que l'annexe I de celle-ci, ne s'opposent pas à ce qu'un État membre confère à l'autorité de régulation nationale le pouvoir d'enjoindre aux entreprises d'électricité de rembourser à leurs clients finals la somme correspondant à la contrepartie versée par ceux-ci en tant que « frais de gestion administrative » en application d'une clause contractuelle considérée comme illégale par cette autorité. Il en va de même dans les cas où cette injonction de remboursement n'est pas fondée sur des raisons de qualité du service concerné rendu par ces entreprises, mais sur la violation d'obligations de transparence tarifaire.

³⁷⁷ Directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE (JO 2009, L 211, p. 55).

³⁷⁸ Ces dispositions visent, respectivement, les missions des autorités de régulation concernant le respect des obligations de transparence et la protection des consommateurs.

³⁷⁹ Cette disposition prévoit que les autorités de régulation ont la compétence d'infliger des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives contre les entreprises d'électricité qui ne respectent pas les obligations leur incombant en vertu de la directive 2009/72 ou des décisions juridiquement contraignantes applicables de l'autorité de régulation, ou de proposer qu'une juridiction compétente inflige de telles sanctions.

Appréciation de la Cour

La Cour souligne, tout d'abord, que, aux fins de la poursuite des objectifs de la directive 2009/72, celle-ci exige des États membres qu'ils confèrent à leurs autorités de régulation nationales de larges prérogatives en matière de régulation et de surveillance du marché de l'électricité, en vue notamment de garantir la protection des consommateurs.

Elle relève ensuite que l'article 37 de la directive 2009/72, relatif aux missions et compétences de l'autorité de régulation, ne fait pas mention de la compétence d'exiger des entreprises d'électricité qu'elles remboursent toute somme perçue en contrepartie d'une clause contractuelle considérée comme illégale. Toutefois, l'utilisation, à l'article 37, paragraphe 4, de la directive 2009/72, de l'expression « l'autorité de régulation se voit confier au moins les compétences suivantes » indique que des compétences autres que celles expressément mentionnées à cet article 37, paragraphe 4, peuvent être attribuées à une telle autorité afin de lui permettre de s'acquitter des missions visées à l'article 37, paragraphes 1, 3 et 6, de cette directive.

En outre, assurer le respect des obligations de transparence qui pèsent sur les entreprises d'électricité et protéger les consommateurs relèvent des missions des autorités de régulation nationales visées à l'article 37, paragraphes 1, 3 et 6, de ladite directive.

La Cour considère, dès lors, qu'un État membre peut octroyer à une telle autorité le pouvoir d'imposer à ces opérateurs la restitution des sommes perçues par eux en violation des exigences relatives à la protection des consommateurs, notamment, celles concernant l'obligation de transparence et l'exactitude de la facturation.

Une telle interprétation n'est pas remise en cause par le fait que l'article 36 de la directive 2009/72 prévoit, en substance, que l'autorité de régulation nationale prend des mesures requises « en étroite concertation, le cas échéant, avec les autres autorités nationales concernées, y compris les autorités de concurrence, et sans préjudice de leurs compétences », ou que l'article 37, paragraphe 1, sous n), de cette directive contient l'expression « en collaboration avec d'autres autorités compétentes ».

En effet, il ne ressort pas de ces dispositions que, dans un cas comme celui de l'affaire au principal, seule l'une de ces autres autorités nationales peut ordonner la restitution des sommes indûment perçues auprès des clients finals par les entreprises d'électricité. Au contraire, l'emploi des termes « le cas échéant » implique qu'une telle consultation est uniquement nécessaire lorsque la mesure dont l'adoption est envisagée est susceptible d'avoir des implications pour d'autres autorités compétentes.

Enfin, la Cour précise que, dans la mesure où la protection des consommateurs et le respect des obligations de transparence relèvent des missions visées à l'article 37 de la directive 2009/72, le motif exact pour lequel, afin d'accomplir l'une de ces missions, il est ordonné à une entreprise d'électricité de rembourser ses clients n'est pas pertinent.

XVII. Accords internationaux ³⁸⁰

1. Compétence externe de l'Union

Arrêt du 17 janvier 2023 (grande chambre), Espagne/Commission (C-632/20 P, [EU:C:2023:28](#))

« Pourvoi – Relations extérieures – Accord de stabilisation et d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Kosovo, d'autre part – Communications électroniques – Règlement (UE) 2018/1971 – Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) – Article 35, paragraphe 2 – Participation de l'autorité de régulation du Kosovo à cet organe – Notions de "pays tiers" et d'"État tiers" – Compétence de la Commission européenne »

Entre 2001 et 2015, l'Union européenne a signé des accords de stabilisation et d'association (ASA) avec six pays des Balkans occidentaux, dont le Kosovo. Dans ce contexte, la Commission européenne a préconisé des actions en vue, notamment, d'aligner la législation de ces pays sur la législation de l'Union et d'intégrer les Balkans occidentaux au sein des organes de régulation existants, tels que l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) établi par le règlement 2018/1971 ³⁸¹. Afin d'établir une relation plus étroite entre les autorités de régulation nationales (ARN) de l'Union et des Balkans occidentaux, la Commission a adopté, le 18 mars 2019, six décisions concernant la participation des ARN des pays des Balkans occidentaux à l'ORECE. Parmi celles-ci figure une décision par laquelle la Commission a admis l'ARN du Kosovo à participer au conseil des régulateurs et aux groupes de travail de l'ORECE ainsi qu'au conseil d'administration de l'Office de l'ORECE (ci-après la « décision litigieuse ») ³⁸².

³⁸⁰ L'arrêt du 12 octobre 2023, **BA (Successions – Politique sociale de logement dans l'Union)** (C-670/21, [EU:C:2023:763](#)) doit également être signalé sous cette rubrique. Cet arrêt est présenté sous la rubrique III.3 « Libre circulation des capitaux ».

³⁸¹ Règlement (UE) 2018/1971 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne, du 11 décembre 2018, établissant l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) et l'Agence de soutien à l'ORECE (Office de l'ORECE), modifiant le règlement (UE) 2015/2120 et abrogeant le règlement (CE) n° 1211/2009 (JO 2018, L 321, p. 1).

³⁸² Décision de la Commission européenne, du 18 mars 2019, relative à la participation de l'autorité de régulation nationale du Kosovo à l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (JO 2019, C 115, p. 26).

Le Royaume d'Espagne avait introduit un recours en annulation de la décision litigieuse au motif de la violation, par la Commission, de l'article 35 du règlement 2018/1971 ³⁸³. Il faisait valoir, en substance, que cette décision méconnaît la notion de « pays tiers » employée dans cette disposition, cette dernière ne pouvant viser le Kosovo dès lors que ce dernier n'est pas un État souverain. Ce recours a été rejeté dans son intégralité par le Tribunal dans son arrêt du 23 septembre 2020, *Espagne/Commission* ³⁸⁴ (ci-après l'« arrêt attaqué »).

Sur pourvoi introduit par le Royaume d'Espagne, la Cour, réunie en grande chambre, annule l'arrêt du Tribunal, ainsi que la décision litigieuse de la Commission, au motif que le Tribunal a commis une erreur de droit en considérant ³⁸⁵ que la compétence pour établir les arrangements de travail applicables à la participation des ARN de pays tiers à l'ORECE, au sens de l'article 35, paragraphe 2, second alinéa, du règlement 2018/1971, revient à la Commission, de manière unilatérale, au titre de l'article 17 TUE.

Appréciation de la Cour

S'agissant, en premier lieu, de la notion de « pays tiers » utilisée à l'article 35 du règlement 2018/1971, la Cour considère tout d'abord qu'une interprétation littérale des traités ne permet pas de déterminer le sens de celle-ci. En outre, toutes les versions linguistiques des traités UE et FUE n'utilisent pas conjointement les termes « État tiers » et « pays tiers ». Or, les dispositions du droit de l'Union 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. En effet, la formulation utilisée dans l'une des versions linguistiques d'une disposition du droit de l'Union ne peut servir de base unique à l'interprétation de cette disposition. En l'occurrence, le Tribunal, en s'appuyant sur la prémisse que les dispositions du traité FUE relatives aux « pays tiers » permettent de conclure des accords internationaux avec des entités « autres que des États », a considéré que la portée de la notion de « pays tiers » allait, au sens de l'article 35, paragraphe 2, au-delà des seuls États souverains. Cette prémisse a toutefois été établie sans que le Tribunal tienne compte des différences entre les versions linguistiques des traités UE et FUE, dont le libellé ne permet pas de conclure à l'existence d'une différence de signification entre les termes « pays tiers » et « État tiers ». Dès lors que les termes « pays tiers » ne figurent en outre pas dans toutes les versions linguistiques du règlement 2018/1971, seul l'équivalent des termes « État tiers » étant utilisé

³⁸³ En vertu de cette disposition, intitulée « Coopération avec les organes de l'Union, les pays tiers et les organisations internationales » : « 1. Dans la mesure où cela est nécessaire pour atteindre les objectifs énoncés dans le présent règlement et accomplir ses tâches, et sans préjudice des compétences des États membres et des institutions de l'Union, l'ORECE et l'Office de l'ORECE peuvent coopérer avec les organismes, bureaux, agences et groupes consultatifs compétents de l'Union, avec les autorités compétentes des pays tiers et avec les organisations internationales. À cet effet, l'ORECE et l'Office de l'ORECE peuvent, sous réserve de l'accord préalable de la Commission, établir des arrangements de travail. Ces arrangements ne créent pas d'obligations juridiques. 2. Le conseil des régulateurs, les groupes de travail et le conseil d'administration sont ouverts à la participation des autorités de régulation des pays tiers lorsque ces pays tiers ont conclu des accords avec l'Union à cette fin qui sont principalement compétentes dans le domaine des communications électroniques. En vertu des dispositions pertinentes de ces accords, il est prévu des arrangements de travail qui précisent notamment la nature, l'étendue et les conditions de la participation, sans droit de vote, de ces autorités de régulation des pays tiers concernés aux travaux de l'ORECE et de l'Office de l'ORECE, y compris des dispositions relatives à la participation aux initiatives menées par l'ORECE, aux contributions financières et au personnel de l'Office de l'ORECE. En ce qui concerne les questions relatives au personnel, lesdites modalités sont, en tout état de cause, conformes au statut. [...] »

³⁸⁴ Arrêt du 23 septembre 2020, *Espagne/Commission* (T-370/19, [EU:T:2020:440](#)).

³⁸⁵ Voir points 77 et 82 de l'arrêt du 23 septembre 2020, *Espagne/Commission* (T-370/19, [EU:T:2020:440](#)).

dans certaines d'entre elles, la Cour constate que le Tribunal a entaché sa motivation d'une erreur de droit.

Le dispositif de l'arrêt attaqué pouvant cependant être fondé pour d'autres motifs de droit, la Cour examine ensuite si le Tribunal a pu conclure à bon droit que la Commission n'avait pas violé l'article 35 du règlement 2018/1971 en assimilant le Kosovo à un « pays tiers », au sens de cette disposition. À cet égard, aux fins de garantir l'effet utile de l'article 35, paragraphe 2, du règlement 2018/1971, une entité territoriale située en dehors de l'Union et dont cette dernière n'a pas reconnu la qualité d'État indépendant doit pouvoir être assimilée à un « pays tiers » au sens de cette disposition, sans que cela méconnaisse le droit international. Dans le cas du Kosovo, la Cour internationale de justice a considéré que l'adoption, le 17 février 2008, de la déclaration d'indépendance du Kosovo n'avait violé ni le droit international général ni la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations unies ni le cadre constitutionnel applicable³⁸⁶. De plus, comme l'indique la première note en bas de page de la décision litigieuse, l'assimilation susvisée n'est pas de nature à affecter les positions individuelles des États membres quant au point de savoir si le Kosovo a la qualité d'État indépendant réclamée par ses autorités. La Cour considère, en conséquence, que le Kosovo peut être assimilé à un « pays tiers », au sens de l'article 35, paragraphe 2, du règlement 2018/1971, sans violer le droit international.

S'agissant, par ailleurs, de l'intégration de « pays tiers » dans le régime de participation prévu à l'article 35, paragraphe 2, du règlement 2018/1971, la Cour rappelle que, selon cette disposition, la participation des ARN de tels pays est soumise à deux conditions cumulatives, consistant en l'existence d'un « accord » conclu avec l'Union, d'une part, et en la circonstance que cet accord ait été conclu « à cette fin », d'autre part. L'Union a conclu plusieurs accords avec le Kosovo, reconnaissant ainsi sa capacité à conclure de tels accords. Parmi ces derniers figure l'ASA Kosovo³⁸⁷, qui prévoit, à son article 111, que la coopération mise en place en matière de réseaux et de services de communications électroniques porte essentiellement sur les domaines prioritaires de l'acquis de l'Union dans ce secteur et que les parties renforcent cette coopération. L'ASA Kosovo doit dès lors également être considéré comme ayant été conclu aux fins de permettre la participation de l'ARN du Kosovo aux instances de l'ORECE, dans la mesure où l'article 111 de cet accord est consacré à l'adoption de l'acquis de l'Union et au renforcement de la coopération entre les parties dans le domaine des réseaux et des services de communications électroniques. La Cour relève enfin que, conformément à l'objectif de coopération poursuivi, l'article 35, paragraphe 2, du règlement 2018/1971 ouvre certains organes de l'ORECE à la participation des ARN des pays tiers principalement compétentes dans le domaine des communications électroniques. Au regard de ces éléments, c'est sans commettre d'erreur de droit que le Tribunal a conclu que la Commission n'avait pas méconnu, dans la décision litigieuse, l'article 35, paragraphe 2, du règlement 2018/1971, en considérant que le Kosovo était assimilable à un « pays tiers », au sens de cette disposition.

S'agissant, en deuxième lieu, de l'interprétation, par le Tribunal, des conséquences de l'absence de position de l'Union sur le statut du Kosovo au regard du droit international, la Cour considère que la décision litigieuse ne viole pas l'ASA Kosovo et le règlement 2018/1971 du seul fait qu'elle établit une coopération avec l'ARN du Kosovo en mettant en œuvre ces actes et que cette décision n'implique pas une reconnaissance du Kosovo en tant qu'État tiers. En conséquence, l'adoption de la décision

³⁸⁶ Avis consultatif de la Cour internationale de justice du 22 juillet 2010, Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo (CIJ Recueil 2010, p. 403).

³⁸⁷ Accord de stabilisation et d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Kosovo, d'autre part (JO 2016, L 71, p. 3, ci-après l'« ASA Kosovo »).

litigieuse par la Commission ne peut pas être interprétée comme impliquant la reconnaissance implicite par l'Union du statut du Kosovo en tant qu'État indépendant.

S'agissant, en troisième lieu, du moyen tiré du fait que le Tribunal aurait considéré à tort que la coopération visée à l'article 111 de l'ASA Kosovo correspondait à la participation envisagée à l'article 35, paragraphe 2, du règlement 2018/1971, la Cour le juge non fondé, en considérant notamment que cette disposition de l'ASA Kosovo constitue bien un accord « à cette fin », au sens du règlement 2018/1971. En effet, l'article 35, paragraphe 1, de ce règlement envisage divers degrés et formes de coopération plus ou moins étroites, par la voie, notamment, d'arrangements de travail avec les ARN des pays tiers. En revanche, la participation de l'ARN du Kosovo aux instances de l'ORECE ne peut être assimilée à une intégration de cette ARN dans cet organe de l'Union. Par ailleurs, la participation de l'ARN du Kosovo à l'ORECE ne permet pas au Kosovo de contribuer à l'élaboration de la réglementation sectorielle de l'Union en matière de communications électroniques.

La Cour accueille néanmoins, en quatrième lieu, le pourvoi du Royaume d'Espagne en tant que ce dernier vise, en substance, l'incompétence de la Commission. Elle constate tout d'abord que la décision litigieuse ne pouvait pas être prise sur le fondement de l'article 17 TUE au titre des fonctions exécutives ou de représentation extérieure de la Commission, cette dernière étant uniquement appelée, dans le cadre de l'adoption des arrangements de travail en question, à exercer un pouvoir de contrôle. En particulier, il découle de l'article 35, paragraphe 2, du règlement 2018/1971 que des arrangements de travail ont pour objet non pas la représentation extérieure de l'Union comme telle, mais de préciser notamment la nature, l'étendue et les conditions de la participation aux travaux d'organismes de l'Union des ARN des pays tiers ayant conclu des accords avec l'Union à cette fin. Ensuite, le fait que l'article 35, paragraphe 2, du règlement 2018/1971 ne mentionne pas, comme c'est le cas à son paragraphe 1, que l'ORECE et l'Office de l'ORECE établissent des arrangements de travail « sous réserve de l'accord préalable de la Commission » ne signifie pas que la compétence pour établir ceux-ci avec les ARN des pays tiers appartient à la Commission. Ce constat n'est pas remis en cause par la circonstance que la participation aux travaux de l'ORECE et de l'Office de l'ORECE, prévue à cette disposition, constitue une forme plus étroite de coopération avec les ARN des pays tiers que celle établie au titre de l'article 35, paragraphe 1, du même règlement. Enfin, le fait que la Commission pourrait décider unilatéralement de certains arrangements de travail pour la participation aux travaux de l'ORECE et de l'Office de l'ORECE, sans leur accord, n'est pas conciliable avec l'indépendance de l'ORECE et excéderait la fonction de contrôle assignée à la Commission par le règlement. Ainsi, en jugeant que la compétence pour établir des arrangements de travail applicables à la participation des ARN des pays tiers, notamment de l'ARN du Kosovo, appartenait à la Commission, le Tribunal a méconnu la répartition des compétences entre, d'une part, la Commission et, d'autre part, l'ORECE et l'Office de l'ORECE, ainsi que les règles garantissant l'indépendance de l'ORECE prévues par le règlement. De tels arrangements devraient être convenus entre l'ORECE et l'Office de l'ORECE, d'un côté, et les autorités compétentes de ces pays tiers, de l'autre, et être autorisés conjointement, ainsi qu'il découle du règlement 2018/1971 ³⁸⁸, par le conseil des régulateurs et le directeur de l'Office de l'ORECE. Tout en précisant que cette compétence n'appartient pas au Conseil, la Cour conclut que le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant ³⁸⁹ que la Commission disposait d'une compétence unilatérale pour établir lesdits arrangements.

³⁸⁸ Article 9, sous i), et article 20, paragraphe 6, sous m), du règlement 2018/1971.

³⁸⁹ Arrêt du 23 septembre 2020, *Espagne/Commission* (T-370/19, [EU:T:2020:440](#)), points 77 et 82.

Si elle annule, en conséquence, l'arrêt attaqué et la décision litigieuse, la Cour maintient cependant, au regard de la nécessité des arrangements en cause, les effets de la décision annulée jusqu'à ce que celle-ci soit remplacée par un nouvel acte.

2. Interprétation d'un accord international

Arrêt du 9 février 2023, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid e.a.* (Retrait du droit de séjour d'un travailleur turc) (C-402/21, [EU:C:2023:77](#))

« Renvoi préjudiciel – Accord d'association CEE-Turquie – Décision n° 1/80 – Articles 6 et 7 – Ressortissants turcs déjà intégrés au marché du travail de l'État membre d'accueil et bénéficiant d'un droit de séjour corrélatif – Décisions des autorités nationales retirant le droit de séjour de ressortissants turcs séjournant légalement dans l'État membre concerné depuis plus de 20 ans au motif qu'ils représentent une menace actuelle, réelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société – Article 13 – Clause de standstill – Article 14 – Justification – Raisons d'ordre public »

Aux Pays-Bas, le permis de séjour à durée illimitée d'un ressortissant étranger peut être retiré, entre autres, lorsqu'il a été condamné pour des infractions passibles d'une peine d'emprisonnement de trois ans ou plus et que la durée totale des peines infligées atteint un certain seuil. Jusqu'en 2012, un tel retrait était toutefois interdit lorsque le ressortissant séjournait légalement dans ce pays depuis au moins 20 ans. Suite à une modification législative intervenue en juillet 2012, motivée par l'évolution de la perception de la protection de l'ordre public au sein de la société néerlandaise, cette interdiction a été levée ³⁹⁰.

En application de cette nouvelle législation, S, E et C, trois ressortissants turcs séjournant légalement aux Pays-Bas depuis plus de 20 ans, se sont vu retirer leurs permis de séjour à durée illimitée par des décisions du *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (secrétaire d'État à la Justice et à la Sécurité, Pays-Bas). Le retrait a été motivé par le fait que, au cours de leurs séjours, ils ont fait l'objet de plusieurs condamnations pénales, la gravité des infractions et la durée totale des peines d'emprisonnement ferme atteignant le seuil requis, et que ce comportement constituait une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société.

Les recours introduits respectivement par S, E et C contre ces décisions devant le *rechtbank Den Haag* (tribunal de première instance de la Haye, Pays-Bas) ont conduit à des résultats divergents en ce qui concerne l'applicabilité, en l'espèce, de l'article 13 de la décision n° 1/80 du conseil d'association ³⁹¹, applicable depuis le 1^{er} décembre 1980. Cette disposition énonce une clause de standstill interdisant aux États membres l'introduction de nouvelles restrictions concernant les conditions d'accès à l'emploi des travailleurs turcs et des membres de leur famille qui se trouvent sur leur territoire en situation régulière en ce qui concerne le séjour et l'emploi. Toutefois, selon l'article 14 de la décision n° 1/80, l'application des dispositions de celle-ci relative à l'emploi et à la libre circulation des travailleurs peut faire l'objet de limitations justifiées, notamment, par des raisons d'ordre public.

³⁹⁰ Besluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal (décret modifiant le décret sur les étrangers en vue de renforcer l'échelle mobile), du 26 mars 2012 (Stb. 2012, no 158).

³⁹¹ Décision n° 1/80 du conseil d'association, du 19 septembre 1980, relative au développement de l'association entre la Communauté économique européenne et la Turquie.

Saisie en appel dans le cadre de ces recours, le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas) a décidé d'interroger la Cour sur la portée et l'articulation des articles 13 et 14 de la décision n° 1/80.

Dans son arrêt, la Cour confirme que l'article 13 de la décision n° 1/80 s'applique à des ressortissants turcs qui sont déjà titulaires de droits en matière d'emploi et de libre circulation en vertu de cette décision. Elle précise, en outre, dans quelles conditions une nouvelle restriction de ces droits, à l'encontre de laquelle des ressortissants turcs peuvent invoquer ledit article 13, peut être justifiée par des exigences d'ordre public au sens de l'article 14 de la décision n° 1/80.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour examine la portée de la clause de standstill énoncée à l'article 13 de la décision n° 1/80. Elle rappelle sa jurisprudence selon laquelle cette clause est d'effet direct et doit, au regard de l'objectif de la décision n° 1/80 consistant à établir la libre circulation des travailleurs, être interprétée de manière large. En effet, tant une nouvelle restriction qui durcit les conditions d'accès à la première activité professionnelle d'un travailleur turc ou des membres de sa famille que celle qui, une fois que ce travailleur ou les membres de sa famille bénéficient de droits en matière d'emploi en vertu de l'article 6 ou de l'article 7 de la décision n° 1/80³⁹², restreint son accès à une activité salariée garantie par ces droits contreviennent à l'objectif de ladite décision.

En outre, il découle de la jurisprudence de la Cour que des mesures d'un État membre qui visent à définir les critères de régularité de la situation des ressortissants turcs, en adoptant ou en modifiant, notamment, les conditions de séjour de ces ressortissants sur son territoire, sont susceptibles de constituer de nouvelles restrictions au sens de l'article 13 de la décision n° 1/80.

Partant, une législation nationale permettant le retrait du droit de séjour que les intéressés détiennent en vertu des articles 6 et 7 de la décision n° 1/80 limite leur droit à la libre circulation par rapport au droit à la libre circulation dont ils jouissaient lors de l'entrée en vigueur de cette décision et constitue, dès lors, une nouvelle restriction au sens de l'article 13 de ladite décision. Cette disposition peut donc être invoquée par les ressortissants turcs concernés.

En second lieu, la Cour se penche sur l'articulation entre l'article 13 et l'article 14 de la décision n° 1/80. Elle souligne que l'exception à l'interdiction d'adopter de « nouvelles restrictions » pour des exigences d'ordre public, prévue à l'article 14, déroge à la libre circulation des travailleurs et doit donc être entendue strictement. De plus, des mesures nationales relevant de ces exigences doivent être propres à garantir la réalisation de l'objectif de protection de l'ordre public poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.

Par ailleurs, s'agissant des ressortissants turcs résidant, à l'instar de S, E et C, depuis plus de 10 ans dans l'État membre d'accueil, la Cour se réfère, aux fins de l'application dudit article 14, à l'article 12 de la directive 2003/109³⁹³ en matière de protection des résidents de longue durée. En effet, les mesures justifiées pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique concernant de tels résidents présupposent que les autorités nationales apprécient au cas par cas, en respectant le principe de proportionnalité et les droits fondamentaux de l'intéressé, si le comportement individuel

³⁹² Les articles 6 et 7 de la décision n° 1/80 prévoient les droits en matière d'emploi des travailleurs turcs et, respectivement, des membres de leur famille qui ont été autorisés à les rejoindre.

³⁹³ Directive 2003/109/CE du Conseil, du 25 novembre 2003, relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (JO 2004, L 16, p. 44).

de ce dernier représente un danger actuel, réel et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société.

Au vu de ces éléments, la Cour considère que la mesure législative en cause relève de la marge d'appréciation des autorités néerlandaises énoncée à l'article 14 de la décision n° 1/80. Toutefois, la référence à l'évolution des conceptions sociales et la justification fondée sur l'ordre public ne suffisent pas à elles seules pour légitimer cette mesure. Il appartient encore à la juridiction de renvoi d'apprécier, en tenant compte des droits conférés par la décision n° 1/80, si la mesure nationale est propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi, si elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre et si elle prévoit une appréciation préalable et individuelle de la situation actuelle du travailleur turc concerné.

Chapitre 2 – Le Tribunal

I. Contentieux de l'Union

1. Qualité pour agir

Ordonnance du 6 septembre 2023, CEPD/Parlement et Conseil (T-578/22, [EU:T:2023:522](#))

« Recours en annulation – Droit institutionnel – Traitement des données à caractère personnel par Europol – Règlement (UE) 2016/794 – Prérogatives institutionnelles du CEPD – Qualité pour agir – Recours en partie irrecevable et en partie manifestement irrecevable »

Le 3 janvier 2022, à la suite d'une enquête d'initiative, le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) a adopté une décision à l'encontre de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol)³⁹⁴. Par cette décision, le CEPD a enjoint à Europol, en substance, de procéder, pour chaque contribution reçue à partir du 4 janvier 2022, à la catégorisation des personnes concernées dans un délai de six mois à compter de la date de réception de la contribution et dans un délai de douze mois pour les ensembles de données existant à la date de ladite décision, délais au-delà desquels Europol était tenue d'effacer ces données.

Le 8 juin 2022, le Parlement européen et le Conseil ont adopté le règlement Europol modifié³⁹⁵. Ce dernier prévoyait, en substance, en vertu de deux dispositions transitoires³⁹⁶, les conditions dans lesquelles Europol procède, dans un délai déterminé, à la catégorisation des ensembles de données en sa possession au moment de l'entrée en vigueur du règlement Europol modifié et précise les conditions et les procédures dans lesquelles le traitement de données à caractère personnel ne portant pas sur des catégories de personnes concernées énumérées à l'annexe II du règlement Europol modifié et qui ont été transférées à Europol avant le 28 juin 2022 est autorisé à l'appui d'une enquête pénale en cours.

Le CEPD estimait que les dispositions attaquées violaient son indépendance et ses pouvoirs en qualité d'autorité de contrôle, dans la mesure où, selon lui, celles-ci légalisaient rétroactivement les pratiques de conservation des données litigieuses d'Europol et annulaient de facto la décision du 3 janvier 2022. Ainsi, en vertu de l'article 263 TFUE, il demandait, devant le Tribunal, leur annulation. Il alléguait que sa qualité pour agir se justifiait par la nécessité de pouvoir disposer d'un recours juridictionnel afin de défendre ses prérogatives institutionnelles et, en particulier, son indépendance en tant qu'autorité de contrôle.

³⁹⁴ Au titre de l'article 43, paragraphe 3, sous e), du règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil, du 11 mai 2016, relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI (JO 2016, L 135, p. 53, ci-après le « règlement Europol initial »).

³⁹⁵ Règlement (UE) 2022/991 du Parlement européen et du Conseil, du 8 juin 2022, en ce qui concerne la coopération d'Europol avec les parties privées, le traitement de données à caractère personnel par Europol à l'appui d'enquêtes pénales et le rôle d'Europol en matière de recherche et d'innovation (JO 2022, L 169, p. 1, ci-après le « règlement Europol modifié »), qui modifie le règlement Europol initial.

³⁹⁶ Articles 74 bis et 74 ter du règlement Europol modifié (ci-après « les dispositions attaquées »).

En l'espèce, le Tribunal est saisi, pour la première fois, d'un recours en annulation introduit par le CEPD contre un acte législatif du Conseil et du Parlement, ce qui soulève notamment la question de la compétence du Tribunal pour connaître dudit recours, la question de l'application de l'arrêt Parlement/Conseil (C-70/88)³⁹⁷, par analogie au cas d'espèce, et celle de l'affectation directe du CEPD, assimilé à une personne morale, au titre de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal examine sa compétence pour connaître du recours introduit par le CEPD et observe, tout d'abord, que celui-ci ne figure ni parmi les parties requérantes mentionnées à l'article 263, deuxième et troisième alinéas, TFUE³⁹⁸, ni dans la liste des institutions de l'article 13, paragraphe 1, TUE³⁹⁹. Ensuite, il relève que si l'article 263, premier alinéa, TFUE vise expressément les organes et organismes de l'Union dans la liste des auteurs des actes dont la légalité peut être remise en cause dans le cadre d'un recours en annulation, il n'en est pas de même en ce qui concerne l'article 263, deuxième et troisième alinéas, TFUE. Ainsi, il précise que si le statut du CEPD, en tant qu'autorité indépendante de contrôle, est consacré tant par le traité FUE que par la Charte⁴⁰⁰, il a été institué en tant qu'organe de l'Union non pas par un acte de droit primaire, mais par un acte de droit dérivé⁴⁰¹. Partant, si le CEPD est un organe de l'Union ayant un statut particulier, il n'est pas une institution de l'Union et, en tout état de cause, ne peut pas être considéré comme figurant parmi les parties requérantes visées à l'article 263, deuxième et troisième alinéas, TFUE. Enfin, le Tribunal conclut qu'il est compétent pour statuer sur le recours dans la mesure où sont réservés à la Cour les recours visés à l'article 263 TFUE, formés notamment par une institution de l'Union contre un acte législatif⁴⁰² et où le CEPD n'est ni une institution ni une partie requérante visée à l'article 263, deuxième et troisième alinéas, TFUE.

En deuxième lieu, le Tribunal apprécie si le CEPD a qualité pour agir en vertu de la jurisprudence issue de l'arrêt Parlement/Conseil (C-70/88). Il note que, dans cet arrêt, invoqué par le CEPD au soutien de sa qualité pour agir particulière visant à la sauvegarde de ses prérogatives institutionnelles, la Cour a constaté que le Parlement n'avait aucune possibilité de contester, devant les juges de l'Union, les actes adoptés par les autres institutions susceptibles de porter atteinte à ses propres prérogatives et a choisi de combler cette lacune en recourant au principe général de l'équilibre institutionnel. En revanche, le CEPD peut introduire un recours en annulation sur le fondement de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, dès lors qu'il est un organe créé par un acte de droit dérivé de l'Union qui peut être assimilé à une personne morale. Par ailleurs, le Tribunal précise que si le CEPD a un statut

³⁹⁷ Arrêt du 22 mai 1990, *Parlement/Conseil* (C-70/88, [EU:C:1990:217](#)).

³⁹⁸ En vertu de cette disposition, la Cour peut être saisie d'un recours formé, d'une part, par un État membre, par le Parlement, par le Conseil ou par la Commission et, d'autre part, par la Cour des comptes, par la Banque centrale européenne (BCE) et par le Comité des régions.

³⁹⁹ Les sept institutions mentionnées par cette disposition sont le Parlement, le Conseil européen, le Conseil, la Commission, la Cour de justice de l'Union européenne, la Banque centrale européenne et la Cour des comptes.

⁴⁰⁰ En vertu de l'article 16, paragraphe 2, TFUE et de l'article 8, paragraphe 3, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), le respect des règles relatives 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 est soumis au contrôle d'autorités indépendantes.

⁴⁰¹ Article 41, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2000, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données (JO 2001, L 8, p. 1).

⁴⁰² En vertu de l'article 51, sous b), du statut de la Cour de justice de l'Union européenne.

particulier, reconnu tant par le traité FUE que par la Charte, et que la création d'autorités de contrôle indépendantes est un élément essentiel de la protection des individus concernant la protection des données personnelles, l'indépendance dans laquelle le CEPD doit exercer ses fonctions en pratique n'a pas vocation à limiter les pouvoirs du législateur de l'Union ⁴⁰³. Par conséquent, le CEPD est tenu d'exercer ses missions et pouvoirs en toute indépendance et c'est dans le cadre des actes législatifs adoptés conjointement par le Parlement et le Conseil et conformément à ceux-ci qu'il contrôle le respect des règles relatives 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. Le Tribunal conclut que l'arrêt Parlement/Conseil (C-70/88) ne saurait être appliqué par analogie à la situation du CEPD, qui ne saurait se voir reconnaître qualité pour agir en vertu de cet arrêt et qui doit être considéré comme une partie requérante devant remplir les conditions de recevabilité prévues à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

En troisième lieu, dans le cadre de l'examen de la qualité pour agir du CEPD au titre de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, le Tribunal analyse, à titre liminaire, si celui-ci peut, en tant qu'organe de l'Union, être assimilé à une personne morale au sens de cet article. Il relève que, en application d'une interprétation de cette disposition à la lumière des principes de contrôle juridictionnel effectif et de l'État de droit, un organe de l'Union, tel que le CEPD, a, en tant que « personne morale », la qualité pour agir en annulation contre les dispositions attaquées, à condition qu'il soit directement et individuellement concerné par celles-ci au sens de ladite disposition. En effet, une telle personne morale est tout autant susceptible qu'une autre personne ou entité d'être affectée négativement dans ses droits ou intérêts par un acte de l'Union et doit ainsi être en mesure, dans le respect de ces conditions, de poursuivre l'annulation d'un tel acte.

S'agissant de la condition selon laquelle une personne morale doit être directement concernée, le Tribunal rappelle que deux critères doivent être cumulativement satisfaits au titre de celle-ci. En ce qui concerne, premièrement, le critère relatif aux effets des dispositions attaquées sur la situation juridique du CEPD, le Tribunal souligne que le CEPD est chargé du contrôle de l'application par les institutions, les organes ou organismes de l'Union des règles pertinentes relatives à la protection des données à caractère personnel ⁴⁰⁴. En l'occurrence, les dispositions attaquées modifient le règlement Europol initial et n'ont pas d'incidence sur la nature ou sur la portée des missions confiées au CEPD par la législation de l'Union. Ainsi, s'il est vrai que le régime juridique que le CEPD est chargé de contrôler a été modifié, ses propres compétences ne l'ont pas été, car la manière dont il peut légalement exercer ces dernières n'a pas été modifiée en tant que telle. Partant, le CEPD n'est pas directement concerné par les dispositions attaquées, dans la mesure où ses droits, obligations ou compétences n'ont pas été affectés par ces dispositions. En outre, s'agissant des effets des dispositions attaquées sur la décision du 3 janvier 2022, le Tribunal précise qu'il s'agit d'une décision administrative qui ne saurait avoir d'incidence sur des actes législatifs, tels que le règlement Europol modifié, ni en affecter le contenu.

Deuxièmement, s'agissant du critère relatif à la marge d'appréciation des destinataires chargés de la mise en œuvre des dispositions attaquées, le Tribunal relève que ces dernières laissent une certaine marge d'appréciation à Europol. Elles n'ont donc pas un caractère purement automatique et

⁴⁰³ Tels que prévus à l'article 14, paragraphe 1, et à l'article 16, paragraphe 1, TUE.

⁴⁰⁴ En vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 3, du règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2018, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE (JO 2018, L 295, p. 39), et de l'article 43, paragraphe 1, du règlement Europol initial.

découlant de la seule réglementation de l'Union envers le CEPD, sans application d'autres règles intermédiaires.

En conséquence, étant donné que les dispositions attaquées n'affectent pas directement la situation juridique du CEPD et que les conditions de l'affectation directe et de l'affectation individuelle par l'acte dont l'annulation est demandée sont cumulatives, le Tribunal conclut à l'irrecevabilité du recours.

Ordonnance du 20 septembre 2023, Nicoventures Trading e.a./Commission (T-706/22, [EU:T:2023:579](#))

« Recours en annulation – Santé publique – Retrait de certaines exemptions pour les produits du tabac chauffés – Affectation directe – Défaut d'affectation individuelle – Irrecevabilité »

Créée en 2011 au sein du groupe British American Tobacco, Nicoventures Trading, l'une des requérantes, développe et commercialise des produits innovants non combustibles, tels que des produits du tabac chauffés. Elle les vend à d'autres sociétés du groupe, dont les autres requérantes, qui assurent ou ont l'intention d'assurer leur distribution sur le marché de quatorze États membres.

Le 29 juin 2022, la Commission a adopté la directive déléguée 2022/2100⁴⁰⁵ (ci-après l'« acte attaqué »), modifiant la directive 2014/40⁴⁰⁶ en ce qui concerne le retrait de certaines exemptions pour les produits du tabac chauffés. Cet acte a pour effet d'interdire la commercialisation des produits du tabac chauffés contenant un arôme caractérisant et de soumettre les produits du tabac chauffés à fumer ne contenant pas d'arôme caractérisant aux mêmes obligations d'étiquetage que certains autres produits du tabac à fumer, à savoir les cigarettes, le tabac à rouler et le tabac à pipe à eau. Les États membres sont tenus d'adopter les mesures de transposition nécessaires pour l'application de ces nouvelles interdiction et obligations avant le 23 octobre 2023.

Faisant valoir que l'acte attaqué a une incidence négative sur leur situation juridique, les requérantes ont saisi le Tribunal d'un recours en annulation de cet acte.

Par son ordonnance, le Tribunal rejette le recours comme irrecevable, au motif que les requérantes ne sont pas individuellement concernées par l'acte attaqué.

Appréciation du Tribunal

En préambule, le Tribunal rappelle qu'aux termes de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, toute personne physique ou morale peut former un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution.

⁴⁰⁵ 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).

⁴⁰⁶ 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).

Dans la mesure où l'acte attaqué, qui est un acte réglementaire, comporte des mesures d'exécution et ne relève de ce fait pas de la dernière hypothèse prévue par l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, le Tribunal examine si les requérantes sont directement et individuellement concernées par cet acte, au sens de la deuxième hypothèse de cette disposition.

S'agissant de l'affectation directe, le Tribunal, après avoir rappelé les deux conditions devant être cumulativement satisfaites à cet égard, constate que les requérantes se trouvent soumises à une interdiction et à des obligations découlant directement de l'acte attaqué, indépendamment du fait que cet acte comporte des mesures d'exécution, à savoir des mesures de transposition. En effet, les mesures de transposition prévues par cet acte ne sont nécessaires qu'à la pleine application desdites interdiction et obligations dans les droits des États membres, sans que ceux-ci disposent d'un pouvoir d'appréciation autonome, l'acte attaqué ne laissant aucune marge d'appréciation aux États membres à ces égards. Dès lors, les requérantes doivent être considérées comme étant directement concernées par l'acte attaqué.

S'agissant de l'affectation individuelle, le Tribunal rappelle qu'un acte de portée générale peut concerner individuellement certaines personnes physiques ou morales, revêtant dès lors un caractère décisionnel à leur égard, si cet acte atteint une personne physique ou morale en raison de certaines qualités qui lui sont particulières ou d'une situation de fait qui la caractérise par rapport à toute autre personne et de ce fait l'individualise d'une manière analogue à celle d'un destinataire.

En premier lieu, le Tribunal constate que les autorisations, les déclarations et les notifications de commercialisation exigées par la directive 2014/40, avant la mise sur le marché des produits du tabac, et dont les requérantes se prévalent, ne permettent pas d'établir qu'elles sont individuellement concernées par l'acte attaqué.

À cet égard, le Tribunal considère, premièrement, que la circonstance selon laquelle les opérateurs, ayant procédé à une déclaration ou à une notification ou détenant une autorisation, étaient identifiables au moment de l'adoption de l'acte attaqué n'est pas suffisante à elle seule pour conclure à l'affectation individuelle desdits opérateurs.

Deuxièmement, le nombre de personnes physiques ou morales affecté par l'acte attaqué n'est pas déterminant non plus.

Troisièmement, même si l'interdiction absolue de commercialiser des produits du tabac chauffés contenant des arômes caractérisant résultant de l'acte attaqué aura nécessairement pour effet de remettre en cause les autorisations détenues par certaines des requérantes, ces autorisations ne sauraient être considérées comme caractérisant et individualisant la position de leurs titulaires vis-à-vis de l'acte attaqué, comme s'ils en avaient été les destinataires. En effet, tout d'abord, les effets de l'acte attaqué se produisent de la même manière tant à l'égard des opérateurs ayant obtenu une autorisation qu'à l'égard des opérateurs ayant fait les déclarations ou notifications prévues par la directive 2014/40, ou encore à l'égard des opérateurs n'ayant pas encore obtenu d'autorisation ou fait de déclaration ou de notification, mais ayant l'intention de mettre sur le marché des tels produits. Ensuite, les autorisations ainsi que les déclarations ou les notifications répondent à des exigences objectives, déterminées de manière générale et abstraite pour tous les opérateurs, sans élément d'exclusivité pour les opérateurs en question. Enfin, dans la mesure où la directive 2014/40 prévoit que différents actes délégués sont susceptibles de préciser ou de modifier les conditions de commercialisation des produits du tabac relevant de son champ d'application, les autorisations et les droits de commercialisation ne pouvaient pas être considérés comme indéfiniment acquis.

Quatrièmement, le fait que les requérantes ne se trouvent pas dans la même situation que des opérateurs situés en amont et en aval de la chaîne de production et de distribution des produits en question est dépourvu de pertinence. En effet, les requérantes doivent établir qu'elles sont atteintes en raison d'une qualité ou d'une situation de fait qui leur est propre et les distingue à l'instar du destinataire d'une décision.

En second lieu, le Tribunal rejette l'argument des requérantes tiré d'une atteinte substantielle à leur position concurrentielle. En effet, il ne suffit pas que certains opérateurs soient économiquement plus affectés par un acte de portée générale que d'autres pour les individualiser par rapport à ces autres opérateurs, dès lors que l'application de cet acte s'effectue en vertu d'une situation objectivement déterminée. En outre, la seule circonstance qu'une personne physique ou morale est susceptible de perdre une source importante de revenus en raison d'une nouvelle réglementation ne prouve pas qu'elle se trouve dans une situation spécifique. Elle ne suffit pas non plus à démontrer que cette réglementation la vise individuellement, cette personne devant rapporter la preuve de circonstances permettant de considérer que le préjudice prétendument subi est de nature à l'individualiser par rapport à tout autre opérateur économique concerné par ladite réglementation de la même façon qu'elle.

2. Recours en responsabilité non contractuelle

Arrêt du 28 juin 2023, IMG/Commission (T-752/20, [EU:T:2023:366](#))

« Responsabilité non contractuelle – Enquêtes de l'OLAF – Fuites dans la presse – Préjudices matériel et moral – Lien de causalité – Imputabilité des fuites – Violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit conférant des droits aux particuliers – Confidentialité des avis juridiques »

Selon ses statuts, International Management Group (IMG) a été établie en tant qu'organisation internationale, dans le but de permettre aux États participant à la reconstruction de la Bosnie-Herzégovine de disposer à cette fin d'une entité dédiée. Dans le cadre de ses activités, qui se sont élargies entre-temps, elle a conclu plusieurs conventions avec la Commission européenne, en application notamment du mode d'exécution du budget de l'Union européenne, dit de « gestion indirecte ou conjointe ».

À l'issue de son enquête sur le statut juridique de la requérante, le 9 décembre 2014, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a établi un rapport final, dans lequel il a considéré que la requérante n'est pas une « organisation internationale » au sens de la réglementation financière de l'Union et qu'elle pourrait même ne pas être dotée d'une personnalité juridique propre.

Peu après son élaboration, le rapport de l'OLAF a été transmis aux destinataires légaux, à savoir les autorités nationales compétentes et la Commission. Par la suite, son contenu a fait l'objet de fuites dans la presse. Le 13 février 2015, les informations sur le contenu de ce rapport ont été publiées dans le magazine Der Spiegel et, le 11 décembre 2015, le rapport a été publié sur le site Internet du journal New Europe. Les enquêtes menées par la Commission n'ont pas permis d'identifier la source de cette fuite.

La requérante a introduit un recours en réparation des préjudices matériel et moral qu'elle aurait subis à la suite de la fuite du rapport de l'OLAF dans la presse en raison de l'illégalité des comportements de la Commission et de l'OLAF.

En rejetant ce recours, le Tribunal apporte des précisions sur les conditions à remplir afin d'établir la violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers en raison d'une omission d'une institution de l'Union et sur la portée du devoir de diligence dans ce contexte, en particulier au regard des suites à donner à la divulgation dans la presse d'un document, par l'institution de l'Union chargée d'en assurer la confidentialité.

Appréciation du Tribunal

Dans son arrêt, le Tribunal constate que l'illégalité soulevée par la requérante, fondée sur la violation du devoir de sollicitude et de diligence de la Commission et consistant en une omission d'agir de la

Commission, caractérisée par le fait de ne pas avoir condamné publiquement la fuite du rapport de l'OLAF, de ne pas avoir mis fin à la diffusion de fausses informations provoquée par cette fuite et de ne pas avoir rectifié lesdites informations, doit être rejetée.

En ce qui concerne le devoir de sollicitude, le Tribunal constate qu'il vise spécifiquement les obligations des institutions de l'Union vis-à-vis de leurs fonctionnaires et agents, impliquant notamment la prise en considération des intérêts individuels de ceux-ci. Or, le cas d'espèce ne concerne pas les relations entre l'administration de l'Union et l'un de ses fonctionnaires ou agents. Par conséquent, le devoir de sollicitude ne trouve pas à s'y appliquer.

Quant à la violation du devoir de diligence, le Tribunal commence par rappeler, d'une part, que la responsabilité non contractuelle de l'Union ne peut être engagée que si la personne qui estime avoir subi un préjudice établit l'existence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers. En particulier, l'exigence d'une violation suffisamment caractérisée dépend du pouvoir d'appréciation dont dispose l'institution, l'organe ou l'organisme de l'Union qui aurait violé cette règle et du point de savoir si ceux-ci ont méconnu de manière manifeste et grave les limites qui s'imposent à ce pouvoir, eu égard, notamment, au degré de clarté et de précision de ladite règle, aux difficultés d'interprétation ou d'application qui peuvent en découler ainsi qu'à la complexité de la situation à régler. D'autre part, les omissions des institutions de l'Union ne sont susceptibles d'engager la responsabilité de l'Union que dans la mesure où celles-ci ont violé une obligation légale d'agir résultant d'une disposition du droit de l'Union.

Ainsi, le Tribunal en déduit que l'examen de la question de savoir si une institution a commis une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers en raison d'une omission implique de déterminer si trois conditions sont remplies, à savoir, premièrement, l'existence d'une obligation légale d'agir, deuxièmement, l'existence d'un pouvoir d'appréciation pour l'institution, l'organe ou l'organisme de l'Union en cause et, troisièmement, la violation de manière manifeste et caractérisée par celle-ci des limites qui s'imposent à ce pouvoir.

Le Tribunal relève que, en l'occurrence, la requérante n'a pas établi que la Commission était tenue par une obligation légale d'agir. Dans ce contexte, il relève que la violation du devoir de diligence invoquée par la requérante est intrinsèquement liée au règlement n° 883/2013⁴⁰⁷ et que, en vertu de ce règlement, la Commission est tenue d'assurer le respect de la confidentialité des enquêtes de l'OLAF. Toutefois, en dépit de cette obligation, le devoir de diligence auquel la Commission est soumise ne saurait lui imposer, à défaut d'avoir violé ladite obligation et dès lors que la responsabilité de la fuite du rapport de l'OLAF dans la presse ne peut lui être imputée, une obligation d'agir consistant à condamner la fuite, dans la presse, d'informations relatives à une telle enquête et à prendre ses distances vis-à-vis des informations publiées. En effet, le devoir de diligence n'a pas la portée que la requérante lui attribue. C'est la fuite de ce rapport dans la presse qui constitue une violation de l'obligation de confidentialité dont l'imputation à la Commission n'a cependant pas été démontrée, et non l'omission reprochée par la requérante à la Commission.

Le Tribunal ajoute que, même à supposer qu'une obligation légale d'agir existait à la charge de la Commission en vertu de son devoir de diligence, il ne saurait être considéré que la violation de ce devoir, alléguée par la requérante, constituerait une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers.

⁴⁰⁷ 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) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil (JO 2013, L 248, p. 1).

À cet égard, il précise que, dans l'hypothèse de l'existence d'une telle obligation, le devoir de diligence devrait être interprété en ce sens que, en cas de fuite d'un document confidentiel à l'origine de laquelle il n'est pas démontré que l'institution concernée se trouve, il appartiendrait à cette institution de ne pas aggraver le préjudice qui pourrait résulter de cette atteinte à la confidentialité.

Or, une telle obligation d'agir en vue de ne pas aggraver le préjudice créé par une violation de la confidentialité qui ne lui est pas imputable ne résulte pas du règlement n° 883/2013. En effet, en prévoyant que les institutions concernées assurent le respect de la confidentialité des enquêtes de l'OLAF, ce règlement fixe une obligation à la charge de ces institutions de garantir que le contenu des enquêtes de l'OLAF demeure confidentiel. En revanche, il ne leur impose pas, lorsque cette confidentialité n'a pas été respectée et que la divulgation ne trouve pas sa source au sein de l'institution concernée, d'obligations de condamner la fuite, de mettre fin à la diffusion des informations en cause ou de rectifier celles d'entre elles qui seraient erronées. De telles obligations ne peuvent être considérées comme relevant de l'obligation d'assurer le respect de la confidentialité des enquêtes de l'OLAF. En effet, d'une part, cette confidentialité ayant été méconnue, l'obligation d'en assurer le respect pesant sur la Commission a perdu son objet. D'autre part, premièrement, l'éventuelle nécessité de condamner la fuite excède la seule obligation d'assurer le respect de la confidentialité, deuxièmement, en pareil cas, la Commission se trouve dans l'impossibilité de mettre fin à la diffusion du rapport de l'OLAF résultant d'une telle fuite par voie de presse et, troisièmement, à supposer que certaines des informations diffusées soient erronées, leur rectification n'est pas de nature à rétablir leur caractère confidentiel, lequel a définitivement disparu.

3. Compétence du juge de l'Union ⁴⁰⁸

Arrêt du 26 juillet 2023, Stockdale/Conseil e.a. (T-776/20, [EU:T:2023:422](#))

« Recours en annulation et en indemnité – Agent contractuel international auprès du représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine – Politique étrangère et de sécurité commune – Résiliation du contrat de travail à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union – Compétence du juge de l'Union – Nature contractuelle du litige – Absence de clause compromissoire et de clause attributive de juridiction – Articles 263, 268, 272 et 274 TFUE – Règlement (UE) n° 1215/2012 – Recevabilité – Identification des parties défenderesses – Notion d'organe ou organisme de l'Union – Incompétence et irrecevabilité partielles »

Le requérant, un ressortissant du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, occupait les fonctions de chef des finances et de l'administration auprès du représentant spécial de l'Union européenne (ci-après le « RSUE ») en Bosnie-Herzégovine entre 2006 et le 31 décembre 2020 et, à ce titre, avait conclu 17 contrats de travail à durée déterminée (CDD) avec ce RSUE. Consécutivement à l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne et d'Euratom ⁴⁰⁹, entré en vigueur le 1^{er} février 2020, qui prévoyait une période de transition se terminant le 31 décembre 2020, le RSUE en Bosnie-Herzégovine a adopté une décision de résiliation du dernier contrat de travail du requérant à compter de cette date.

⁴⁰⁸ L'ordonnance du 6 septembre 2023, **CEPD/Parlement et Conseil** (T-578/22, [EU:T:2023:522](#)) doit également être signalée sous cette rubrique. Cette ordonnance est présentée sous la rubrique ci-dessus I.1 « Qualité pour agir ».

⁴⁰⁹ Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO 2020, L 29, p. 7).

Dans le cadre d'un recours en annulation et en indemnité, introduit contre le Conseil de l'Union européenne, la Commission européenne, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et le RSUE en Bosnie-Herzégovine, le requérant a demandé, à titre principal, l'annulation de la décision de résiliation ainsi que la réparation des préjudices qu'il aurait subis du fait de cette décision. Il a également demandé la requalification de sa relation contractuelle en contrat de travail à durée indéterminée (CDI) et la réparation des préjudices qu'il aurait subis du fait de la non-adoption d'un statut clair lui étant applicable. Le requérant a, par ailleurs, demandé, à titre subsidiaire, que la responsabilité non contractuelle de l'Union soit engagée en cas de rejet de ses conclusions présentées à titre principal.

Saisi d'exceptions d'incompétence et d'irrecevabilité soulevées par les parties défenderesses, le Tribunal statue sur ces demandes avant d'engager le débat au fond et les accueille partiellement. À ce titre, le Tribunal se prononce sur plusieurs questions inédites. Tout d'abord, il établit que, lorsqu'un litige de nature contractuelle impliquant l'Union est porté devant le Tribunal, alors que le contrat en cause ne comporte pas de clause compromissoire en sa faveur, il demeure compétent pour contrôler la légalité des actes pris par des entités relevant de l'Union⁴¹⁰ et pour statuer sur la responsabilité de l'Union⁴¹¹, si aucune juridiction nationale compétente ne peut être identifiée sur la base du contrat ou du règlement Bruxelles I bis⁴¹². Ensuite, il identifie le RSUE en Bosnie-Herzégovine comme organe de l'Union qui a adopté la décision de résiliation. Enfin, concernant la demande de réparation des préjudices prétendument causés par l'absence de régime juridique général applicable aux agents relevant de la PESC, le Tribunal considère que c'est le Conseil qui est compétent pour, le cas échéant, adopter un tel régime.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal examine sa compétence pour statuer sur les chefs de conclusions liés respectivement à la décision de résiliation et à la succession des CDD.

À titre liminaire, il constate que les prétentions du requérant formulées dans le cadre de ces chefs de conclusions revêtent une nature contractuelle. En effet, d'une part, la décision de résiliation présente un lien direct avec le contrat en cause et, d'autre part, les demandes de requalification de la relation d'emploi en CDI dérivent de l'ensemble des CDD successifs conclus entre le requérant et le RSUE en Bosnie-Herzégovine. Or, en l'absence de clause compromissoire contenue dans les CDD, le Tribunal se déclare incompétent pour statuer au titre de l'article 272 TFUE, de sorte que, conformément à l'article 274 TFUE, ces chefs de conclusions relèvent, en principe, de la compétence des juridictions nationales.

Toutefois, le Tribunal rappelle que, lorsque, dans le cadre d'un litige de nature contractuelle, le juge de l'Union décline la compétence que lui confèrent les articles 263 et 268 TFUE, c'est afin d'assurer une interprétation cohérente de ces dispositions avec les articles 272 et 274 TFUE et, partant, de préserver la cohérence du système juridictionnel de l'Union, constitué par un ensemble complet de voies de recours et de procédures destinées à assurer, respectivement, le contrôle de la légalité des actes des institutions, des organes et des organismes de l'Union, et la réparation des dommages

⁴¹⁰ Au titre de l'article 263 TFUE.

⁴¹¹ Au titre de l'article 268 TFUE.

⁴¹² 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 »).

causés par l'Union. Dès lors, dans le contexte d'un litige de nature contractuelle, le juge de l'Union ne peut décliner une compétence que lui confère le traité FUE, lorsque cela a pour effet de soustraire à tout contrôle juridictionnel, par le juge de l'Union ou par les juridictions des États membres, des actes de l'Union ou une demande tendant à la réparation des dommages causés par l'Union.

Dans ces conditions, en dépit de la nature contractuelle des chefs de conclusions formulés en l'espèce, afin garantir l'existence d'un contrôle juridictionnel effectif, le Tribunal vérifie que le requérant peut soumettre de telles prétentions à une juridiction d'un État membre. C'est la raison pour laquelle, d'emblée, il rejette l'argument des défenderesses selon lequel ces chefs de conclusions pourraient relever de la compétence des juridictions bosniennes. De la même manière, il écarte l'argument selon lequel le requérant avait la possibilité de saisir l'instance arbitrale prévue dans le contrat en cause, la compétence d'une telle instance ne pouvant être envisagée à l'exclusion de celle du juge de l'Union ou des juridictions des États membres.

Par ailleurs, le contenu du contrat en cause ne permettant pas d'identifier une juridiction d'un État membre compétente pour statuer sur les chefs de conclusions en cause, le Tribunal rappelle que le législateur de l'Union a adopté le règlement Bruxelles I bis, qui s'applique en l'espèce. En effet, la décision de résiliation ne constitue pas un acte de puissance publique ⁴¹³, mais trouve son fondement dans le contrat en cause. Partant, les chefs de conclusions en cause relèvent de la matière civile et commerciale et, dès lors qu'ils concernent un litige de nature contractuelle, censé relever de la compétence de principe des juridictions nationales, le Tribunal examine si les dispositions du règlement Bruxelles I bis permettent d'identifier une juridiction d'un État membre compétente pour statuer sur ces chefs de conclusions.

À cet égard, le Tribunal relève que l'employeur du requérant était le RSUE en Bosnie-Herzégovine, et qu'aucune juridiction d'un État membre n'étant compétente pour statuer sur les chefs de conclusions en cause, liés au contrat, la disposition générale du règlement Bruxelles I bis selon laquelle, « [s]i le défendeur n'est pas domicilié sur le territoire d'un État membre, la compétence est, dans chaque État membre, réglée par la loi de cet État [...] » ⁴¹⁴ devrait en principe s'appliquer.

Cependant, le Tribunal souligne que l'application de cette disposition impliquerait que la compétence éventuelle d'une juridiction nationale présente une nature aléatoire, dans la mesure où c'est la loi de chaque État membre qui déterminerait si les juridictions de celui-ci peuvent être saisies d'un tel litige, avec la conséquence possible que, in fine, aucune juridiction d'un État membre ne soit compétente. Il considère que cette conséquence est particulièrement probable en l'espèce, dès lors que, à l'instar du RSUE en Bosnie-Herzégovine, le requérant a son domicile dans un pays tiers, et qu'il n'apparaît pas manifeste que le présent litige présente un élément de rattachement avec un État membre.

Or, le Tribunal ne pouvant, dans le cadre d'un litige de nature contractuelle auquel l'Union est partie, décliner la compétence que lui confèrent les articles 263 et 268 TFUE, lorsque cela conduit à soustraire à tout contrôle juridictionnel des actes de l'Union ou une demande en réparation de dommages causés par l'Union, il examine si les demandes présentées dans les chefs de conclusions en cause relèvent des compétences qu'il tire de ces dispositions.

À cet égard, premièrement, dans le cadre du premier chef de conclusions, le Tribunal est compétent pour statuer tant, sur le fondement de l'article 263 TFUE, sur la demande de contrôle de la légalité de la décision de résiliation, qui est une décision adoptée par une entité relevant de l'Union et instituée

⁴¹³ Au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement Bruxelles I bis.

⁴¹⁴ Article 6, paragraphe 1, du règlement Bruxelles I bis.

en vertu des traités, à savoir le RSUE en Bosnie-Herzégovine, que, sur le fondement de l'article 268 TFUE, sur la demande de réparation pécuniaire du préjudice moral ainsi que du préjudice matériel prétendument subis du fait de ladite décision.

En revanche, s'agissant de la demande du requérant tendant à ce que le Tribunal ordonne la réintégration du requérant au sein du personnel du RSUE en Bosnie-Herzégovine, le Tribunal décline sa compétence, puisque le juge de l'Union ne saurait, en principe, y compris dans le cadre d'un recours en indemnité, adresser des injonctions à une institution, un organe ou un organisme de l'Union sans empiéter sur les prérogatives de l'autorité administrative. Si les dispositions du traité FUE relatives à la responsabilité non contractuelle de l'Union permettent, sous conditions, l'octroi d'une réparation en nature qui peut prendre la forme d'une injonction de faire ou de ne pas faire, pouvant conduire l'institution défenderesse à adopter un comportement donné, une telle hypothèse ne peut être envisagée que dans des cas particuliers où la partie requérante se prévaut d'un préjudice qui ne saurait être intégralement réparé par le biais d'une indemnité et dont les caractéristiques propres requièrent le prononcé d'une injonction de faire ou de ne pas faire, notamment si une telle injonction vise à faire cesser le fait à l'origine d'un préjudice dont les effets sont continus, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Deuxièmement, s'agissant du deuxième chef de conclusions, le Tribunal le rejette dans son intégralité, en raison de son incompétence. En effet, d'une part, il n'est pas compétent pour statuer sur la demande d'injonction adressée au RSUE en Bosnie-Herzégovine, en sa qualité d'employeur du requérant, visant à obtenir la requalification en CDI de son contrat de travail. D'autre part, la demande tendant à ce que le Tribunal constate que les parties défenderesses ont violé leurs obligations contractuelles n'étant pas présentée au soutien de conclusions en annulation ni en réparation d'un préjudice, elle doit être regardée comme tendant uniquement à ce que le Tribunal prenne position par le biais d'une déclaration générale ou de principe, ce qui ne relève pas des compétences qu'il tire des traités.

En second lieu, sur les fins de non-recevoir relatives à l'identification de la ou des parties défenderesses, s'agissant, premièrement, du premier chef de conclusions, dans la mesure où le Tribunal est compétent pour l'examiner en ce qu'il tend à l'annulation de la décision de résiliation et à la réparation pécuniaire des préjudices moral et matériel prétendument causés par cette décision, il rappelle, d'une part, qu'un recours en annulation doit ainsi être dirigé contre l'institution, l'organe ou l'organisme de l'Union qui a adopté l'acte en cause et, d'autre part, qu'en matière de responsabilité non contractuelle de l'Union, il est compétent pour connaître des litiges relatifs à la réparation des dommages causés par cette dernière, représentée devant le Tribunal par l'institution, l'organe ou l'organisme auquel le fait générateur de responsabilité est reproché.

En l'espèce, le premier chef de conclusions ayant trait à la décision de résiliation, qui est imputable au RSUE en Bosnie-Herzégovine, le Tribunal examine si ce dernier peut être qualifié d'organe ou organisme de l'Union susceptible d'être partie défenderesse dans le cadre des recours en annulation et en responsabilité non contractuelle en cause en l'espèce.

À cet égard, il rappelle qu'une entité ou une structure relevant du schéma organisationnel de l'Union ou œuvrant au sein de celui-ci peut être considérée comme un organe ou un organisme de l'Union si, au regard des dispositions régissant son statut, elle dispose d'une capacité juridique suffisante pour pouvoir être considérée comme un organe autonome de l'Union et se voir reconnaître la qualité de partie défenderesse. En particulier, elle doit être qualifiée d'organe ou organisme de l'Union lorsque, d'une part, elle est investie d'un mandat intrinsèquement lié au fonctionnement de l'Union et, d'autre part, elle est juridiquement distincte des institutions, organes et organismes de l'Union existants.

Or, le RSUE en Bosnie-Herzégovine est investi d'un tel mandat, puisque, tout d'abord, il a été nommé par le Conseil en vue d'exercer un « mandat en liaison avec des questions politiques particulières »⁴¹⁵. Ensuite, si ce RSUE est responsable de l'exécution de son mandat et agit sous l'autorité du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, cette autorité ne vise pas la gestion administrative dans le cadre d'un pareil mandat, notamment en matière de personnel. En outre, ledit RSUE est juridiquement distinct des autres institutions, organes ou organismes de l'Union dans la mesure où il dispose de la capacité juridique de passer des marchés et d'acheter des biens, de conclure un contrat avec la Commission concernant la gestion de ses dépenses et d'accueillir du personnel détaché par les institutions de l'Union ou par le SEAE. Enfin, en matière de gestion de son personnel contractuel, il dispose d'une capacité juridique lui permettant d'agir de façon autonome et, à ce titre, est responsable de la constitution d'une équipe et peut conclure des contrats pour recruter du personnel international, qu'il choisit sans devoir obtenir l'aval d'autres institutions, organes ou organismes de l'Union, ce personnel étant placé sous son autorité directe.

Le Tribunal conclut que, pour les besoins de la présente affaire, portant sur des questions relatives à la gestion du personnel du RSUE en Bosnie-Herzégovine, ce dernier doit être assimilé aux organes et organismes de l'Union susceptibles d'être parties défenderesses dans le cadre d'un recours en annulation ou en responsabilité non contractuelle et que le premier chef de conclusions est recevable en ce qui concerne ce RSUE.

Deuxièmement, s'agissant du chef de conclusions tendant à la réparation des préjudices que le requérant aurait subis du fait de la non-adoption d'un statut clair lui étant applicable, le Tribunal juge que toute éventuelle carence fautive dans l'adoption d'un régime général applicable au personnel contractuel relevant, en général, de la PESC ou, en particulier, du RSUE en Bosnie-Herzégovine, doit être imputée au Conseil, de sorte que ce chef de conclusions est recevable en ce qui concerne ce dernier.

En effet, c'est au Conseil qu'il incombe d'élaborer la PESC et de prendre les décisions nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de cette politique, sur la base des orientations générales et des lignes stratégiques définies par le Conseil européen. Or, l'adoption, le cas échéant, d'un régime juridique applicable au personnel contractuel recruté dans le cadre de la PESC relève de la mise en œuvre de cette dernière et, dès lors, de la compétence du Conseil. Du reste, le Tribunal observe qu'en 2012, la Commission avait suggéré au Conseil d'appliquer le régime applicable aux autres agents de l'Union aux agents contractuels des missions relevant de la PESC et des RSUE. Or, il constate que l'adoption d'un régime juridique applicable au personnel contractuel recruté dans le cadre de la PESC, applicable au personnel contractuel international du RSUE en Bosnie-Herzégovine, relève des compétences et d'un choix du Conseil et que si cette suggestion n'a pas été suivie d'effet, c'est parce que les délégations des États membres ne sont pas parvenues à un accord au sein du Conseil.

⁴¹⁵ Aux termes de l'article 33 TUE.

II. Droit institutionnel ⁴¹⁶

Arrêt du 7 juin 2023, TC/Parlement (T-309/21, [EU:T:2023:315](#))

« Droit institutionnel – Réglementation concernant les frais et indemnités des députés au Parlement – Indemnité d'assistance parlementaire – Recouvrement des sommes indûment versées – Délai raisonnable – Charge de la preuve – Droit d'être entendu – Protection des données à caractère personnel – Article 9 du règlement (UE) 2018/1725 – Article 26 du statut »

Par un arrêt du 7 mars 2019, *L/Parlement* ⁴¹⁷, le Tribunal avait annulé la décision du Parlement européen de résilier le contrat d'assistant parlementaire accrédité de L (ci-après l'« APA »), accrédité aux fins de l'assistance de TC, le requérant, député européen, pour rupture du lien de confiance au motif qu'il n'avait pas respecté les règles relatives aux autorisations d'exercice d'activités extérieures. Le Tribunal avait en effet constaté qu'il ressortait des éléments du dossier que non seulement le requérant avait connaissance des activités extérieures de l'APA, mais que, en outre, il en était à l'initiative directe.

À la suite de cet arrêt, le secrétaire général du Parlement a informé le requérant de l'ouverture d'une procédure de recouvrement de sommes indûment versées ⁴¹⁸, concernant l'assistance parlementaire apportée au requérant par l'APA. Il a invité par la même occasion le requérant à présenter, dans un délai de deux mois, des observations et des éléments de preuve visant à réfuter les conclusions préliminaires du Parlement sur les activités extérieures que l'APA avait exercées et à prouver que ce dernier avait effectivement exercé des fonctions d'assistant parlementaire accrédité. En réponse, le requérant a adressé au Parlement des observations et des éléments de preuve complémentaires, tout en demandant un certain nombre de documents et d'informations relatifs au dossier personnel de l'APA au Parlement, les copies des correspondances échangées par l'APA avec les représentants du Parlement concernant son travail et le dossier complet de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 7 mars 2019. Le Parlement a partiellement fait droit aux demandes de documents et d'informations du requérant.

Par décision du 16 mars 2021 (ci-après la « décision attaquée »), le secrétaire général du Parlement a considéré qu'une somme d'argent avait été indûment prise en charge par cette institution dans le cadre de l'emploi de l'APA et qu'elle devait être recouvrée auprès du requérant ⁴¹⁹. Consécutivement, le directeur général des finances du Parlement a émis, le 31 mars 2021, une note de débit ordonnant le recouvrement de ladite somme.

Saisi d'un recours en annulation contre la décision attaquée, qu'il accueille, le Tribunal se prononce sur le droit d'un débiteur d'invoquer une violation du principe du délai raisonnable lorsque l'institution lui envoie une note de débit dans le délai de cinq ans, fixé par le règlement financier, réaffirme l'importance du respect du principe du droit d'être entendu dans les procédures de

⁴¹⁶ L'arrêt du 26 juillet 2023, *Stockdale/Conseil e.a.* (T-776/20, [EU:T:2023:422](#)) doit également être signalé sous cette rubrique. Cet arrêt est présenté sous la rubrique I.3 « Compétence du juge de l'Union ».

⁴¹⁷ Arrêt du 7 mars 2019, *L/Parlement* (T-59/17, [EU:T:2019:140](#)).

⁴¹⁸ En vertu de l'article 68 de la décision du bureau du Parlement des 19 mai et 9 juillet 2008 portant mesures d'application du statut des députés au Parlement européen (JO 2009, C 159, p. 1, ci-après les « MAS »).

⁴¹⁹ En application de l'article 68, paragraphe 1, des MAS.

recouvrement de frais d'assistance parlementaire ouvertes par le Parlement à l'encontre de ses membres et, enfin, tranche la question inédite du droit de se prévaloir, au titre de la garantie du droit d'être entendu, de motifs d'intérêt public pour obtenir la transmission de données à caractère personnel.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal rejette le moyen tiré de la violation du principe du respect du délai raisonnable, au motif que le Parlement aurait fondé la décision attaquée sur des données de l'affaire L/Parlement, pour lequel la requête avait été introduite en avril 2017.

À ce titre, il rappelle que l'article 41, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union énonce le principe du respect du délai raisonnable, qui fait partie intégrante du droit à une bonne administration et que le respect d'un délai raisonnable est requis dans tous les cas où, dans le silence des textes, les principes de sécurité juridique ou de protection de la confiance légitime font obstacle à ce que les institutions de l'Union et les personnes physiques ou morales agissent sans aucune limite de temps. En revanche, lorsque l'administration agit dans le délai qui lui est spécifiquement prescrit par un texte, il ne saurait être valablement allégué que les exigences découlant du droit à voir ses affaires traitées dans un délai raisonnable sont méconnues.

Or, contrairement à la réglementation antérieure⁴²⁰, celle applicable en l'espèce⁴²¹ prévoit désormais que l'ordonnateur envoie la note de débit immédiatement après la constatation de la créance et au plus tard dans un délai de cinq ans à compter du moment où l'institution de l'Union est en mesure de faire valoir sa créance.

Il n'y a donc pas lieu, en l'espèce, d'avoir recours au principe du respect du délai raisonnable pour apprécier le délai dans lequel la note de débit a été envoyée. En outre, le Tribunal relève que, d'une part, la note de débit a été adressée au requérant immédiatement après la constatation de la créance, dans la décision attaquée, et que, d'autre part, le moment auquel le Parlement a été en mesure de faire valoir sa créance coïncide avec le dépôt de la requête dans l'affaire L/Parlement ou avec le prononcé de l'arrêt dans cette dernière affaire, de sorte que le délai de cinq ans prévu par le règlement financier en vigueur a été respecté par le Parlement.

En second lieu, le Tribunal accueille le moyen tiré de la violation du droit d'être entendu. À titre liminaire, il rappelle que le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son égard est garanti, de manière particulière, par les MAS⁴²², en vertu desquelles le député concerné est entendu préalablement à l'adoption de toute décision dans cette matière. Ce droit garantit à toute personne la possibilité de faire connaître, de manière utile et effective, son point de vue au cours de la procédure administrative et avant l'adoption de toute décision susceptible d'affecter de manière défavorable ses intérêts.

⁴²⁰ Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2012, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil (JO 2012, L 298, p. 1), et le règlement délégué (UE) n° 1268/2012 de la Commission, du 29 octobre 2012, relatif aux règles d'application du règlement n° 966/2012 (JO 2012, L 362, p. 1).

⁴²¹ Article 98, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juillet 2018, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1).

⁴²² Article 68, paragraphe 2, des MAS.

En l'espèce, le Tribunal constate que plusieurs demandes de documents et d'informations du requérant au Parlement ont été rejetées, sous réserve des documents concernant la fin du contrat de l'APA.

Il rappelle que, en cas de doute sur le caractère régulier de l'utilisation des frais d'assistance parlementaire versés au profit d'un APA, c'est au parlementaire qu'il incombe d'établir que cet APA a travaillé pour lui, en relation avec son mandat parlementaire, pendant toute la période au cours de laquelle ces frais ont été versés. En outre, lorsqu'il est invité à fournir cette preuve, le parlementaire doit communiquer au Parlement, dans le délai imparti, les éléments qui se trouvent en sa possession. Si d'autres éléments paraissent pertinents, il peut en demander la communication aux institutions, aux organismes et aux agences de l'Union qui en disposent, sur le fondement du droit d'être entendu, dès lors qu'ils concernent des données nécessaires pour lui permettre de formuler ses observations d'une manière utile et effective sur la mesure de recouvrement envisagée. Le Parlement qui reçoit une telle demande ne peut refuser de fournir les données réclamées sans violer le droit d'être entendu, sauf à invoquer, au soutien de ce refus, des motifs pouvant être considérés comme étant justifiés au regard, d'une part, des circonstances de l'espèce et, d'autre part, des règles applicables.

Le Tribunal examine donc si les motifs invoqués par le Parlement pour ne pas communiquer les données demandées par le requérant présentent un caractère justifié.

Premièrement, le Tribunal écarte les motifs invoqués par le Parlement pour rejeter la demande du requérant concernant la communication de « tous les courriels des années 2015, 2016 et 2019 » et la correspondance échangée par celui-ci avec les services compétents du Parlement concernant le travail de l'APA. Il rappelle que chaque institution organise ses travaux dans le respect des règles qui lui sont applicables et qu'elle peut édicter et considère que, en l'espèce, le Parlement pouvait limiter la période de conservation des courriels des députés, en leur permettant de les sauvegarder dans des dossiers personnels. Toutefois, il détermine si, en l'espèce, cette politique a été mise en œuvre d'une manière assurant le respect du droit d'être entendu.

Or, il constate que, dès le début de l'année 2016, le Parlement a eu connaissance d'une situation conflictuelle entre le requérant et l'APA quant au fait que celui-ci exerçait ou non ses activités pour le requérant dans le respect des règles régissant l'assistance parlementaire. Par conséquent, dès ce moment, il convenait que le Parlement assure la conservation des courriels susceptibles d'établir la nature exacte des activités de l'APA durant le déroulement de la procédure de licenciement et, si celle-ci donnait lieu à d'autres procédures, juridictionnelles ou administratives, telles qu'une procédure de recouvrement, aussi longtemps que ces autres procédures restaient ouvertes.

Par ailleurs, la possibilité d'effectuer un archivage personnel ne saurait avoir pour effet d'affranchir le Parlement de l'obligation d'assurer la conservation de tout courriel pertinent pour établir que, conformément aux règles que s'est données l'institution, un APA a exercé ses activités, de manière effective et exclusive, pour le parlementaire auquel il était affecté, en lien direct avec le mandat de ce dernier. Il ajoute que cette possibilité ne saurait affranchir le Parlement de l'obligation de communiquer les courriels ainsi conservés, lorsque, en application du droit d'être entendu, lequel présente un caractère fondamental dans l'ordre juridique de l'Union, il est sollicité en ce sens par le parlementaire concerné qui, comme en l'espèce, fait l'objet d'une procédure de recouvrement pour utilisation irrégulière des frais d'assistance parlementaire.

Deuxièmement, le Tribunal écarte les motifs invoqués par le Parlement pour rejeter la demande concernant le « dossier personnel » de l'APA (tous les documents liés à son recrutement et à son travail), y compris les informations relatives au nombre de fois où la protection du Parlement a été sollicitée pour cet APA, et les données relatives à sa présence pouvant être extraites de sa carte d'accès au Parlement.

S'agissant du motif pris de ce que la transmission de ces données était contraire au règlement 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 ⁴²³, certes, le Tribunal convient que, dès lors qu'elles devaient servir à sa défense dans le cadre de la procédure de recouvrement, les données réclamées par le requérant ne pouvaient être considérées comme étant « nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le destinataire » ⁴²⁴. Pour la même raison, il ne saurait être considéré que la transmission desdites données au requérant répondait à un « but spécifique d'intérêt public » ⁴²⁵.

Toutefois, le Tribunal relève que la demande d'observations adressée par le Parlement au requérant afin de lui permettre d'exercer son droit d'être entendu est fondée, en l'espèce, sur des éléments détenus par cette institution sans être connus, le cas échéant, du requérant ou sur des éléments dont le requérant avait connaissance lorsqu'il était le supérieur hiérarchique de l'APA, mais dont il ne dispose plus.

Partant, au regard de l'importance reconnue au droit d'être entendu, la circonstance que de tels éléments puissent se trouver dans le « dossier personnel » de l'APA ne saurait, en tant que telle, faire obstacle à ce que ces éléments soient communiqués au requérant afin de lui permettre de formuler ses observations d'une manière utile et effective, dans le cadre de l'exercice dudit droit.

En effet, le droit à la protection des données à caractère personnel n'est pas un droit absolu, mais doit être considéré par rapport à sa fonction dans la société et être mis en balance, à ce titre, avec d'autres droits fondamentaux, dans le cadre d'une démarche accordant à chacun des droits impliqués la place qui lui revient, au regard des faits de l'espèce, dans l'ordre juridique de l'Union, conformément au principe de proportionnalité. La nécessité d'assurer une telle mise en balance entre le droit à la protection des données personnelles et les autres droits fondamentaux reconnus dans cet ordre juridique est soulignée par le législateur de l'Union dans le règlement 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 ⁴²⁶, dont le règlement sur la protection de données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union est l'équivalent.

Le Tribunal en conclut qu'il ne saurait être admis que le Parlement puisse inviter le requérant à se prononcer de manière utile et effective sur des éléments figurant, le cas échéant, dans le dossier de l'APA, sans, comme en l'espèce, lui donner accès à ces éléments, après avoir mis en balance, d'une part, l'intérêt de cet APA à ce que les données le concernant ne soient pas transmises à des tiers et, d'autre part, l'intérêt du requérant à présenter ses observations de manière utile et effective dans le cadre de la procédure en recouvrement ouverte contre lui.

S'agissant du motif pris de ce que la transmission de ces données était contraire aux dispositions du statut des fonctionnaires de l'Union européenne sur les dossiers individuels des fonctionnaires et

⁴²³ 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).

⁴²⁴ Au sens de l'article 9, paragraphe 1, sous a), du règlement 2018/1725.

⁴²⁵ Au sens l'article 9, paragraphe 1, sous b), du règlement 2018/1725.

⁴²⁶ Considérant 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).

agents ⁴²⁷, applicable aux assistants parlementaires, le Tribunal constate que la confidentialité des pièces en cause ne saurait être opposée au requérant, qui est au demeurant l'auteur de certains des documents concernés en tant que supérieur hiérarchique de l'APA, dans la mesure nécessaire à l'exercice par le requérant de son droit d'être entendu.

Enfin, troisièmement, le Tribunal écarte les motifs invoqués par le Parlement pour rejeter la demande du requérant concernant le dossier relatif à l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 7 mars 2019. En effet, quant au fait que le Tribunal a accordé l'anonymat à l'APA dans la procédure ayant donné lieu à cet arrêt, le Tribunal rappelle que l'anonymat vise à omettre le nom d'une partie au litige ou celui d'autres personnes mentionnées dans le cadre de la procédure concernée, ou encore d'autres données dans les documents afférents à l'affaire auxquels le public a accès. En revanche, l'anonymat octroyé par le Tribunal ne concerne pas la confidentialité des éléments versés au dossier de ladite procédure en dehors de celle-ci, dans le cadre des relations entre les parties et des tiers. Par conséquent, la décision du Tribunal relative à l'anonymat n'interdisait pas au Parlement de communiquer au requérant les pièces échangées dans l'arrêt du 7 mars 2019, qui étaient susceptibles d'être pertinentes aux fins de l'exercice par le requérant de son droit d'être entendu.

⁴²⁷ Article 26 du règlement n° 31 (C.E.E) 11 (C.E.E.A.) fixant le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, tel que modifié.

III. Concurrence

1. Procédure – Demande de renseignements

Arrêt du 24 mai 2023, *Meta Platforms Ireland/Commission* (T-451/20, [EU:T:2023:276](#))

« *Concurrence – Marché des données – Procédure administrative – Article 18, paragraphe 3, et article 24, paragraphe 1, sous d), du règlement (CE) n° 1/2003 – Demande de renseignements – Salle de données virtuelle – Obligation de motivation – Sécurité juridique – Droits de la défense – Caractère nécessaire des renseignements demandés – Abus de pouvoir – Droit au respect de la vie privée – Proportionnalité – Principe de bonne administration – Secret professionnel* »

Soupçonnant un comportement anticoncurrentiel du groupe Facebook dans son utilisation de données et dans la gestion de sa plateforme de réseau social, la Commission européenne a adressé, par décision du 4 mai 2020⁴²⁸, une demande de renseignements à Meta Platforms Ireland Ltd, anciennement Facebook Ireland Ltd. Cette décision, adoptée au titre de l'article 18, paragraphe 3, du règlement n° 1/2003⁴²⁹, obligeait Meta Platforms Ireland à fournir à la Commission tous les documents préparés ou reçus par trois de ses responsables dans la période visée qui contenaient un ou plusieurs termes de recherche définis dans les annexes. En cas de non-communication des renseignements demandés, ladite décision prévoyait une astreinte journalière potentielle de 8 millions d'euros⁴³⁰.

La décision du 4 mai 2020 remplaçait une décision similaire antérieure, qui prévoyait des critères de recherche plus larges. Cette nouvelle décision, prise après des échanges entre la Commission et Meta Platforms Ireland, a réduit le nombre de documents demandés par un affinement des termes de recherche et en limitant le nombre de responsables concernés.

Le 15 juillet 2020, Meta Platforms Ireland a introduit, d'une part, un recours en annulation de la décision du 4 mai 2020 et, d'autre part, une demande en référé.

Par ordonnance en référé du 29 octobre 2020⁴³¹, le président du Tribunal a ordonné le sursis à l'exécution de la décision du 4 mai 2020 jusqu'à la mise en place d'une procédure spécifique pour la production des documents demandés qui ne présentent pas de lien avec les activités commerciales de Meta Platforms Ireland et qui contiennent, en outre, des données à caractère personnel sensibles.

⁴²⁸ Décision C(2020) 3011 final de la Commission, du 4 mai 2020, relative à une procédure d'application de l'article 18, paragraphe 3, et de l'article 24, paragraphe 1, sous d), du règlement (CE) no 1/2003 du Conseil (affaire AT.40628 – Pratiques de Facebook liées aux données).

⁴²⁹ 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).

⁴³⁰ À la même date, la Commission a adopté à l'égard de Meta Platforms Ireland Ltd une demande de renseignements au titre de l'article 18, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1/2003 dans le cadre de son enquête parallèle sur certaines pratiques relatives au produit Marketplace. Le recours en annulation introduit par Meta Platforms Ireland Ltd contre cette décision est rejeté par le Tribunal dans son arrêt du même jour dans l'affaire *Meta Platforms Ireland/Commission* (T-452/20).

⁴³¹ Ordonnance du 29 octobre 2020, *Facebook Ireland/Commission* (T-451/20 R, non publiée, [EU:T:2020:515](#)).

Faisant suite à cette ordonnance, la Commission a adopté une décision modificative⁴³² prévoyant que lesdits documents pourront être versés au dossier de l'enquête uniquement après avoir été examinés dans une salle de données virtuelle selon les modalités précisées dans l'ordonnance en référé.

Meta Platforms Ireland ayant adapté sa requête en annulation pour tenir compte de cette décision modificative, la cinquième chambre élargie du Tribunal rejette son recours dans son intégralité. Dans ce cadre, le Tribunal examine, pour la première fois, la légalité d'une demande de renseignements par termes de recherche au titre du règlement n° 1/2003 ainsi que la légalité d'une procédure de salle de données virtuelle pour le traitement de documents contenant des données à caractère personnel sensibles.

Appréciation du Tribunal

Au soutien de son recours en annulation, Meta Platforms Ireland avançait notamment que l'application des termes de recherche précisés dans la demande de renseignements aboutirait inévitablement au recensement d'un grand nombre de documents dénués de pertinence pour l'enquête menée par la Commission, ce qui serait contraire au principe de nécessité énoncé à l'article 18 du règlement n° 1/2003.

Sur ce point, le Tribunal rappelle que, aux termes de l'article 18, paragraphe 1, du règlement n° 1/2003, la Commission peut, par simple demande ou par voie de décision, demander aux entreprises de fournir « tous les renseignements nécessaires » en vue de contrôler le respect des règles de concurrence de l'Union. Il en découle que seule peut être requise par la Commission la communication de renseignements susceptibles de lui permettre de vérifier les présomptions d'infractions qui justifient la conduite de son enquête. Eu égard au large pouvoir d'investigation conféré à la Commission par le règlement n° 1/2003, cette exigence de nécessité est satisfaite si la Commission peut raisonnablement supposer, à la date de la demande, que les renseignements sont de nature à l'aider à déterminer l'existence d'une infraction aux règles de concurrence.

À l'appui de ses griefs mettant en cause le respect du principe de nécessité, Meta Platforms Ireland avait contesté certains termes de recherche figurant dans la demande de renseignements, tout en faisant valoir que ces critiques spécifiques devaient être comprises comme des exemples non exhaustifs, destinés à illustrer son argumentation plus générale. Selon elle, il aurait été déraisonnable, voire impossible, de viser chaque terme de recherche séparément.

Cette approche est néanmoins rejetée par le Tribunal, qui considère qu'une appréciation globale du respect du principe de nécessité énoncé à l'article 18 du règlement n° 1/2003 n'est pas appropriée en l'espèce, à la supposer possible. En effet, la circonstance que certains termes de recherche puissent être, comme le fait valoir Meta Platforms Ireland, trop vagues, est sans influence sur le fait que d'autres termes de recherche puissent être suffisamment précis ou ciblés pour permettre de constater qu'ils sont de nature à aider la Commission à déterminer l'existence d'une infraction aux règles de concurrence.

Eu égard à la présomption de légalité dont les actes des institutions de l'Union bénéficient, le Tribunal conclut, ainsi, que seuls les termes de recherche spécifiquement contestés par Meta Platforms Ireland peuvent faire l'objet d'un contrôle du respect du principe de nécessité. Les autres termes de recherche doivent, en revanche, être considérés comme ayant été définis conformément à ce principe.

⁴³² Décision C(2020) 9231 final de la Commission, du 11 décembre 2020.

En outre, après avoir relevé que les arguments visant les termes de recherche évoqués pour la première fois au stade de la réplique sont irrecevables, le Tribunal procède au contrôle des seuls termes de recherche visés dans la requête. En estimant que Meta Platforms Ireland n'a pas réussi à établir que ces termes étaient contraires au principe de nécessité, le Tribunal rejette les différents arguments avancés à cet égard comme étant non fondés.

Dans le cadre de son recours en annulation, Meta Platforms Ireland faisait également valoir que, en exigeant la production de nombreux documents privés et dénués de pertinence, la décision du 4 mai 2020, telle que modifiée (ci-après « la décision attaquée »), violerait le droit fondamental au respect de la vie privée consacré à l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») et à l'article 8 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la « CEDH »).

À cet égard, le Tribunal rappelle que, conformément à l'article 7 de la Charte, qui contient des droits correspondant à ceux garantis par l'article 8, paragraphe 1, de la CEDH, toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications.

S'agissant des entraves audit droit, l'article 52, paragraphe 1, de la Charte prévoit que toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par celle-ci doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. En outre, dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

Au regard de ces précisions, le Tribunal examine si l'entrave à l'article 7 de la Charte causée par la décision attaquée remplit les conditions énoncées à l'article 52, paragraphe 1, de celle-ci.

Après avoir relevé que le règlement n° 1/2003 confère à la Commission le pouvoir d'adopter la décision attaquée, si bien que l'ingérence dans la vie privée causée par celle-ci est prévue par la loi, que cette décision répond à des objectifs d'intérêt général de l'Union et que Meta Platforms Ireland n'avait pas soutenu qu'elle porte atteinte au contenu essentiel du droit au respect de la vie privée, le Tribunal examine si la décision attaquée cause une entrave disproportionnée à ce droit.

Sur ce point, le Tribunal confirme, en premier lieu, qu'une demande de renseignements au titre de l'article 18, paragraphe 3, du règlement n° 1/2003 constitue une mesure appropriée pour atteindre les objectifs d'intérêt général poursuivis par la Commission, à savoir le maintien du régime concurrentiel voulu par les traités.

S'agissant, en deuxième lieu, de la question de savoir si la décision attaquée excède ce qui est nécessaire pour atteindre lesdits objectifs d'intérêt général, le Tribunal note que, à la suite du prononcé de l'ordonnance en référé du 29 octobre 2020, la Commission a adopté une procédure particulière pour le traitement des documents devant être produits par Meta Platforms Ireland, mais qui, à première vue, n'avaient pas de lien avec les activités commerciales de celle-ci et qui contenaient des données à caractère personnel sensibles (ci-après les « documents protégés »).

Conformément à cette procédure, les documents protégés devaient être transmis à la Commission sur un support électronique séparé et placés dans une salle de données virtuelle accessible à un nombre restreint de membres de l'équipe chargée de l'enquête, en présence des avocats de Meta Platforms Ireland, en vue de la sélection des documents à verser au dossier. En cas de désaccord persistant sur la qualification d'un document, la décision modificative prévoit, en outre, un système d'arbitrage. Selon cette décision, les documents protégés peuvent, de plus, être transmis à la Commission sous une forme expurgée des noms des personnes concernées et de toute information permettant leur identification. À la demande de la Commission, justifiée par les besoins de l'enquête, ces documents doivent néanmoins lui être transmis dans leur version intégrale.

Le Tribunal observe, par ailleurs, qu'il n'est pas contesté que certains documents demandés par la Commission contenaient des données à caractère personnel sensibles susceptibles de relever de celles visées à l'article 9 du règlement 2016/679⁴³³ et à l'article 10 du règlement 2018/1725⁴³⁴, dont la possibilité de traitement est subordonnée aux trois conditions suivantes :

- le traitement doit poursuivre un intérêt public important, qui trouve son fondement dans le droit de l'Union ;
- le traitement doit être nécessaire à la réalisation de cet intérêt public ;
- le droit de l'Union doit être proportionné à l'objectif poursuivi, respecter l'essence du droit à la protection des données et prévoir des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée.

Ces conditions étant également pertinentes pour apprécier si, conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, la décision attaquée ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs d'intérêt général qu'elle poursuit, le Tribunal rappelle, d'une part, qu'une demande de renseignements telle que la décision attaquée constitue une mesure appropriée pour atteindre les objectifs d'intérêt général poursuivis par la Commission (première condition) et, d'autre part, que le traitement de données à caractère personnel qu'implique la décision attaquée est nécessaire à la réalisation de l'intérêt public important poursuivi (deuxième condition).

En se référant aux modalités de transmission, de consultation, d'évaluation et d'anonymisation des documents protégés, le Tribunal estime que la troisième condition précitée est également remplie en l'espèce.

Après avoir ainsi établi que la décision attaquée, en tant qu'elle prévoit la procédure de la salle de données virtuelle, n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs d'intérêt général poursuivis, le Tribunal constate, en troisième lieu, que les inconvénients de cette procédure n'étaient pas non plus démesurés par rapport aux buts visés.

Au regard de tout ce qui précède, le Tribunal conclut que l'entrave au droit au respect de la vie privée causée par la décision attaquée remplit les conditions énoncées à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte et rejette, par conséquent, les griefs tirés d'une violation de l'article 7 de celle-ci.

Les autres moyens soulevés par Meta Platforms Ireland s'étant également révélés non fondés, le Tribunal rejette le recours dans son intégralité.

⁴³³ 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, et rectificatif JO 2018, L 127, p. 2).

⁴³⁴ 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).

2. Ententes – Calcul des amendes

Arrêt du 18 octobre 2023, Clariant et Clariant International/Commission (T-590/20, [EU:T:2023:650](#))

« Concurrence – Ententes – Marché de l'éthylène – Décision constatant une infraction à l'article 101 TFUE – Coordination sur un élément du prix d'achat – Procédure de transaction – Amende – Ajustement du montant de base de l'amende – Paragraphe 37 des lignes directrices pour le calcul des amendes – Récidive – Paragraphe 28 des lignes directrices pour le calcul des amendes – Compétence de pleine juridiction – Demande reconventionnelle d'augmentation du montant de l'amende »

Par décision du 14 juillet 2020⁴³⁵ (ci-après la « décision attaquée »), la Commission européenne a constaté que quatre entreprises avaient enfreint l'article 101 TFUE en participant, sur la période allant du 26 décembre 2011 au 29 mars 2017, à une infraction unique et continue consistant en l'échange d'informations tarifaires et commerciales sensibles et en la fixation d'un élément de prix lié à l'achat d'éthylène, sur les territoires belge, allemand, français et néerlandais.

Parmi les quatre entreprises sanctionnées à ce titre figurent Clariant International AG, qui a accepté sans réserve sa responsabilité pour sa participation directe à l'infraction en cause pour la période concernée, et Clariant AG, qui a accepté sans réserve sa responsabilité « conjointe et solidaire » en tant que société mère de Clariant International AG.

Aux fins du calcul de l'amende imposée conjointement et solidairement à ces deux entreprises, la Commission a, dans un premier temps, déterminé le montant de base en se référant à la valeur des achats de l'éthylène acquis au cours de la période couvrant la dernière année complète de participation à l'infraction, à savoir 2016.

Dans un deuxième temps, la Commission a procédé à des ajustements du montant de base. D'une part, elle a majoré de 50 % le montant de base de l'amende au titre de la circonstance aggravante de la récidive, en application du point 28 des lignes directrices pour le calcul des amendes⁴³⁶. D'autre part, elle a appliqué une majoration de 10 % du montant de base afin de tenir compte des particularités de l'espèce et de la nécessité d'atteindre un montant suffisamment dissuasif de l'amende, conformément au point 37 des mêmes lignes directrices.

Dans un troisième et dernier temps, après s'être assurée que l'amende n'excédait pas 10 % du chiffre d'affaires total des deux entreprises en 2019, la Commission leur a accordé une réduction de 30 % du montant de l'amende pour leur coopération au titre de la communication sur la coopération de 2006⁴³⁷, ainsi qu'une réduction de 10 % pour leur coopération dans le cadre de la procédure de transaction.

Clariant AG et Clariant International AG ont introduit un recours tendant à l'annulation partielle de la décision attaquée en ce qui concerne le montant de l'amende infligée et, à titre subsidiaire, à la

⁴³⁵ Décision C(2020) 4817 final de la Commission, du 14 juillet 2020, relative à une procédure d'application de l'article 101 TFUE (AT.40410 – Éthylène).

⁴³⁶ Lignes directrices pour le calcul des amendes infligées en application de l'article 23, paragraphe 2, sous a), du règlement (CE) n° 1/2003 (JO 2006, C 210, p. 2).

⁴³⁷ Communication de la Commission sur l'immunité d'amendes et la réduction de leur montant dans les affaires portant sur des ententes (JO 2006, C 298, p. 11).

réduction de ce montant. Par ailleurs, elles concluent au rejet de la demande reconventionnelle de la Commission de majorer le montant de l'amende en supprimant l'avantage de 10 % accordé pour leur coopération dans le cadre de la procédure de transaction.

Le Tribunal rejette le recours dans son intégralité, ainsi que la demande reconventionnelle de la Commission. Dans son arrêt, il traite notamment de la question du bien-fondé et de la motivation de l'application d'une majoration du montant de base de l'amende au titre du point 37 des lignes directrices pour le calcul des amendes au motif que l'entente était une entente en matière d'achats. En outre, dans le cadre de sa compétence de pleine juridiction, il se prononce sur la demande reconventionnelle de la Commission, visant au retrait de l'avantage de 10 % octroyé aux requérantes pour leur coopération lors de la procédure de transaction au motif que, par le présent recours, celles-ci remettaient en cause des éléments reconnus et acceptés aux fins de la transaction.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal rejette le moyen tiré de ce que la Commission a erronément majoré le montant de base de l'amende en vertu du point 37 des lignes directrices pour le calcul des amendes en se fondant sur la nécessité de prendre en compte tant les particularités de l'affaire que l'exigence d'atteindre un niveau dissuasif.

En l'espèce, le Tribunal relève, tout d'abord, que dans la mesure où l'infraction concernait une entente en matière d'achats et que les participantes n'étaient pas toutes présentes sur les mêmes marchés en aval, la Commission a calculé le montant de base de l'amende à partir de la valeur des achats plutôt qu'à partir de la valeur des ventes des produits vendus sur les marchés en aval.

Ensuite, il constate que, en appliquant une majoration de ce montant de base de 10 % en application du point 37 des lignes directrices pour le calcul des amendes, la Commission a dûment exercé son pouvoir d'appréciation et n'a pas commis d'erreurs manifestes d'appréciation. En effet, la Commission a tenu compte des particularités de l'affaire, à savoir du fait que l'entente en cause était une entente en matière d'achats et que la valeur des achats, prise en compte en lieu et place de la valeur des ventes, n'était pas en soi susceptible de constituer une valeur de remplacement adéquate pour refléter l'importance économique de l'infraction. Elle a également tenu compte de la nécessité d'atteindre un montant dissuasif de l'amende en constatant que, si la méthode générale prévue par les lignes directrices pour le calcul des amendes était appliquée sans le moindre ajustement, l'effet dissuasif ne serait pas assuré. En revanche, la Commission n'était pas tenue de prendre en considération les effets du comportement incriminé sur le marché dès lors que la majoration de l'amende au titre du point 37 des lignes directrices pour le calcul des amendes n'est pas subordonnée à la démonstration préalable de tels effets.

Enfin, le Tribunal considère que la Commission a motivé les raisons qui l'ont conduite à considérer que les particularités de l'affaire et la nécessité d'atteindre un montant dissuasif de l'amende justifiaient de s'écarter de la méthode générale et d'augmenter ce montant de base et qu'elle a dûment expliqué les éléments qu'elle a pris en considération pour déterminer qu'une majoration de 10 % du montant de base de l'amende était appropriée. À cet égard, étant donné que la Commission n'est pas tenue d'indiquer les éléments chiffrés relatifs à chacune des étapes du mode de calcul, elle n'était pas tenue de fournir d'explication supplémentaire concernant le taux de majoration spécifique choisi.

En second lieu, le Tribunal rejette la demande reconventionnelle de la Commission. Il constate que, dans le cadre de la procédure de transaction, en contrepartie d'une réduction de 10 % du montant de l'amende qui leur aurait été imposé à l'issue d'une procédure ordinaire, les parties à la procédure de transaction doivent reconnaître, notamment, leur responsabilité dans l'infraction et une indication du montant maximal des amendes qu'elles s'attendent à se voir infliger par la Commission et qu'elles accepteraient. Le Tribunal relève néanmoins que les parties à la procédure de transaction ne sont pas

tenues, en vertu de la communication sur la transaction ⁴³⁸, d'accepter le montant final de l'amende et l'ensemble de ses paramètres afin de pouvoir transiger.

Ainsi, le fait pour Clariant AG et Clariant International AG d'avoir accepté un montant maximal de l'amende dans leur proposition de transaction ne saurait être assimilé à une acceptation de son montant exact final et des modalités de son calcul, y inclus les ajustements effectués en vertu des points 28 et 37 des lignes directrices pour le calcul des amendes. Par ailleurs, les majorations de l'amende appliquées en vertu desdits points 28 et 37 des lignes directrices n'avaient pas été expressément admises par ces entreprises dans leur proposition de transaction et n'avaient pas fait l'objet d'une appréciation commune avec la Commission lors de la procédure. Il s'ensuit que la Commission ne pouvait pas partir de la prémisse selon laquelle les requérantes ne remettraient plus en question les majorations de l'amende en vertu des points 28 et 37 des lignes directrices pour le calcul des amendes dans le cadre d'un recours.

Dès lors, dans la mesure où, par leur recours, ces entreprises contestent le montant de l'amende qui leur a été infligée en faisant valoir que l'application desdits points était erronée, la Commission n'est pas parvenue à démontrer qu'il serait justifié de supprimer l'avantage de 10 % accordé au titre de leur coopération aux fins de la transaction.

À la lumière de ces éléments, le Tribunal rejette le recours dans son intégralité ainsi que la demande reconventionnelle de la Commission.

3. Aides d'État

Arrêt du 10 mai 2023, Ryanair et Condor Flugdienst/Commission (Lufthansa ; COVID-19) (T-34/21 et T-87/21, [EU:T:2023:248](#))

« Aides d'État – Marché allemand du transport aérien – Aide accordée par l'Allemagne en faveur d'une compagnie aérienne dans le cadre de la pandémie de COVID-19 – Recapitalisation de Deutsche Lufthansa – Décision de ne pas soulever d'objections – Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État – Recours en annulation – Qualité pour agir – Affectation substantielle de la position concurrentielle – Recevabilité – Pouvoir de marché significatif – Mesures supplémentaires pour préserver l'exercice d'une concurrence effective sur le marché – Obligation de motivation »

Le 12 juin 2020, la République fédérale d'Allemagne a notifié à la Commission européenne une aide individuelle sous la forme d'une recapitalisation d'un montant de 6 milliards d'euros (ci-après la « mesure en cause ») accordée à Deutsche Lufthansa AG (ci-après « DLH »). Cette recapitalisation, qui s'inscrivait dans le cadre d'une série de mesures de soutien plus vaste en faveur du groupe Lufthansa ⁴³⁹, visait à rétablir la position bilantaire et les liquidités des entreprises dudit groupe dans la situation exceptionnelle causée par la pandémie de COVID-19.

La mesure en cause comprenait trois éléments distincts, à savoir une participation au capital d'environ 300 millions d'euros, une participation tacite non convertible en actions d'environ

⁴³⁸ Communication de la Commission relative aux procédures de transaction engagées en vue de l'adoption de décisions en vertu des articles 7 et 23 du règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil dans les affaires d'entente (JO 2008, C 167, p. 1).

⁴³⁹ DLH est la société mère à la tête du groupe Lufthansa, qui comprend notamment les compagnies aériennes Lufthansa Passenger Airlines, Brussels Airlines SA/NV, Austrian Airlines AG, Swiss International Air Lines Ltd et Edelweiss Air AG.

4,7 milliards d'euros (ci-après la « participation tacite I ») et une participation tacite de 1 milliard d'euros avec les caractéristiques d'une obligation convertible (ci-après la « participation tacite II »).

Sans ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE, la Commission a qualifié la mesure en cause d'aide d'État compatible avec le marché intérieur⁴⁴⁰ au titre de l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE⁴⁴¹ et de sa communication sur l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19⁴⁴².

Les compagnies aériennes Ryanair DAC et Condor Flugdienst GmbH (ci-après « Condor ») ont introduit deux recours en annulation de cette décision, qui sont accueillis par la dixième chambre élargie du Tribunal au motif que, en adoptant la décision attaquée, la Commission a méconnu plusieurs conditions et exigences prévues par l'encadrement temporaire.

Appréciation du Tribunal

- **Sur la recevabilité des recours en annulation**

En ce qui concerne la qualité des requérantes pour contester le bien-fondé de la décision attaquée, le Tribunal rappelle que, conformément à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, toute personne physique ou morale peut former un recours contre un acte dont elle n'est pas le destinataire dans deux hypothèses alternatives, à savoir, d'une part, si l'acte en cause la concerne directement et individuellement et, d'autre part, s'il s'agit d'un acte réglementaire qui la concerne directement et qui ne comporte pas de mesures d'exécution.

Comme la décision attaquée, qui est adressée à la République fédérale d'Allemagne, ne constitue pas un acte réglementaire, le Tribunal vérifie si les requérantes sont directement et individuellement concernées par cette décision.

S'agissant, d'une part, de l'affectation individuelle, il ressort de la jurisprudence que cette condition peut être satisfaite si les requérantes apportent des éléments permettant de démontrer que la mesure concernée est susceptible de porter substantiellement atteinte à leurs positions sur le marché en cause. Ainsi, Ryanair et Condor ont mis en évidence leur qualité de concurrentes directes du groupe Lufthansa sur une multitude de lignes aériennes, qui constitueraient autant de marchés en cause. Ryanair a également souligné sa qualité de concurrente directe du groupe Lufthansa sur les marchés allemand, belge et autrichien.

Après avoir relevé que, au stade de l'examen de la recevabilité du recours, il suffit de constater que la définition du marché en cause avancée par les requérantes est plausible, sans préjudice de l'examen au fond de cette question, le Tribunal confirme que la mesure en cause était susceptible d'affecter de

⁴⁴⁰ Décision C(2020) 4372 final de la Commission, du 25 juin 2020, relative à l'aide d'État SA 57153 (2020/N) – Allemagne – COVID-19 – Aide en faveur de Lufthansa (ci-après la « décision attaquée »). Le 14 décembre 2021, la Commission a adopté la décision C(2021) 9606 final, corrigeant la décision attaquée.

⁴⁴¹ En vertu de l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE, les aides destinées à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre peuvent, sous certaines conditions, être considérées comme compatibles avec le marché intérieur.

⁴⁴² Communication de la Commission, du 19 mars 2020, sur l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 (JO 2020, C 91 I, p. 1, ci-après l'« encadrement temporaire »), laquelle a été modifiée, une première fois, le 3 avril 2020 (JO 2020, C 112 I, p. 1) et une seconde fois, le 8 mai 2020 (JO 2020, C 164, p. 3).

façon substantielle la position concurrentielle des requérantes sur les marchés de transport aérien de passagers.

En effet, il ressort d'une analyse des données pertinentes et crédibles fournies par les requérantes, lues en combinaison avec la décision attaquée, que la mesure en cause était non seulement susceptible de permettre au groupe Lufthansa de faire face à un risque de sortie des marchés sur lesquels elle se trouvait en concurrence directe avec les requérantes, mais également de renforcer sa position concurrentielle. Ainsi, l'octroi de la mesure en cause était *prima facie* de nature à provoquer un manque à gagner ou une évolution moins favorable que celle qui aurait été enregistrée par les requérantes en l'absence d'une telle mesure.

S'agissant, d'autre part, de l'affectation directe des requérantes, le Tribunal rappelle qu'un concurrent du bénéficiaire d'une aide est directement concerné par une décision de la Commission autorisant un État membre à verser celle-ci lorsque la volonté dudit État d'y procéder ne fait nul doute, ce qui était le cas en l'espèce.

Eu égard à l'ensemble de ces circonstances, le Tribunal confirme que les requérantes sont recevables à contester le bien-fondé de la décision attaquée par le biais de leurs recours en annulation.

- **Sur le bien-fondé des recours en annulation**

Avant d'examiner le bien-fondé des différents moyens en annulation invoqués par les requérantes, le Tribunal rappelle que la Commission est tenue par les encadrements et les communications qu'elle adopte dans le domaine spécifique des aides d'État, dans la mesure où ils ne s'écartent pas des normes du traité. Il revient, dès lors, au juge de l'Union de vérifier que la Commission a respecté les règles dont elle s'est dotée dans ce domaine.

Le Tribunal souligne, en outre, que, dans le cadre du contrôle qu'il exerce sur les appréciations économiques complexes effectuées par la Commission dans le domaine des aides d'État, il ne lui appartient, certes, pas de substituer son appréciation économique à celle de la Commission. Toutefois, il doit vérifier non seulement l'exactitude matérielle des éléments de preuve invoqués, leur fiabilité et leur cohérence, mais également contrôler si ces éléments constituent l'ensemble des données pertinentes devant être prises en considération pour apprécier une situation complexe et s'ils sont de nature à étayer les conclusions qui en sont tirées. De plus, le contrôle du juge de l'Union est entier en ce qui concerne les appréciations portées par la Commission n'impliquant pas des évaluations économiques complexes ou encore en ce qui concerne les questions revêtant un caractère strictement juridique.

A. Sur l'éligibilité de DLH à l'aide notifiée

Ces rappels effectués, le Tribunal examine, tout d'abord, les différents griefs contestant l'éligibilité de DLH à l'aide notifiée. À cet égard, les requérantes ont notamment invoqué une méconnaissance du paragraphe 49, sous c), de l'encadrement temporaire, selon lequel, pour être éligible à une mesure de recapitalisation, le bénéficiaire doit être dans l'incapacité de se financer sur les marchés à des conditions abordables.

Selon la décision attaquée, cette condition était remplie dès lors que DLH n'aurait pas disposé de garanties suffisantes pour se financer sur les marchés pour le montant total de l'aide.

Sur ce point, le Tribunal relève, toutefois, que rien dans la décision attaquée n'indique que la Commission ait examiné l'éventuelle disponibilité de garanties, telles que les avions non grevés de DLH, leur valeur et les conditions des éventuels prêts pouvant être dégagés sur les marchés financiers contre de telles garanties. De plus, l'affirmation que les « garanties », non identifiées dans la décision attaquée, ne seraient pas suffisantes pour couvrir le montant total des fonds nécessaires repose sur une prémisse erronée, selon laquelle le financement pouvant être dégagé sur les marchés doit

nécessairement couvrir l'ensemble des besoins du bénéficiaire. En effet, ni le libellé ni l'objectif ou le contexte dans lequel s'inscrit le paragraphe 49, sous c), de l'encadrement temporaire ne soutiennent la thèse que le bénéficiaire doit être dans l'incapacité de se financer sur les marchés pour la totalité de ses besoins.

La Commission ayant ainsi omis d'examiner si DLH aurait pu mobiliser une partie non négligeable du financement nécessaire sur les marchés, le Tribunal conclut qu'elle n'a pas tenu compte de tous les éléments pertinents devant être pris en considération pour apprécier la conformité de la mesure en cause avec le paragraphe 49, sous c), de l'encadrement temporaire. Par voie de conséquence, le Tribunal accueille le grief de Ryanair tiré de la méconnaissance dudit paragraphe, et à plus forte raison, celui de Condor tiré de l'existence de doutes sérieux à cet égard.

B. Sur la rémunération et la sortie de l'État

Le Tribunal se penche ensuite sur les griefs tirés d'une violation des conditions prévues dans l'encadrement temporaire en ce qui concerne la rémunération et la sortie de l'État.

À cet égard, Ryanair reprochait notamment à la Commission de ne pas avoir prévu un mécanisme de hausse de la rémunération de l'État allemand en ce qui concerne, d'une part, la participation au capital de DLH et, d'autre part, la participation tacite II après son éventuelle conversion en fonds propres.

En premier lieu, en ce qui concerne la rémunération des instruments de fonds propres, tels que la participation au capital, le paragraphe 61 de l'encadrement temporaire énonce que toute mesure de recapitalisation inclut un mécanisme de hausse de la rémunération, qui augmente la rémunération de l'État afin d'inciter le bénéficiaire à racheter la participation souscrite par l'État. Le paragraphe 62 dudit encadrement prévoit que la Commission peut accepter d'autres mécanismes, à condition qu'ils produisent globalement un résultat similaire en ce qui concerne les effets incitatifs sur la sortie de l'État du capital et qu'ils aient une incidence globalement similaire sur la rémunération de l'État.

La participation de l'État allemand au capital de DLH n'étant assortie d'aucun mécanisme de hausse de la rémunération au sens du paragraphe 61 de l'encadrement temporaire, la Commission a considéré que la structure globale de l'aide notifiée constituait un mécanisme alternatif de hausse de la rémunération au sens du paragraphe 62, en ce qu'elle incluait des effets incitatifs suffisamment forts sur la sortie de l'État du capital de DLH. Au soutien de cette conclusion, la Commission faisait notamment référence à la forte décote avec laquelle l'Allemagne avait acquis les actions de DLH, qui offrirait à l'État une rémunération supérieure à celle qui aurait résulté de l'application d'un mécanisme de hausse de la rémunération.

Cette argumentation est, toutefois, rejetée par le Tribunal, qui relève que le prix des actions souscrites par l'État lors de l'entrée de celui-ci au capital du bénéficiaire est réglementé par le paragraphe 60 de l'encadrement temporaire, selon lequel une injection de fonds propres par l'État est effectuée à un prix qui n'excède pas le prix moyen des actions au cours des quinze jours précédant la demande d'injection de fonds propres. Or, l'objet et l'objectif de cette règle sont différents de ceux sous-tendant le mécanisme de hausse de la rémunération. En effet, alors que ce dernier mécanisme vise à inciter le bénéficiaire concerné à racheter la participation de l'État le plus vite possible, la règle concernant le prix d'achat des actions a pour objectif, en substance, de garantir que le prix auquel l'État acquiert des actions n'excède pas leur prix de marché. Dès lors que le prix des actions peut fluctuer tant à la hausse qu'à la baisse, le prix d'achat n'a pas nécessairement pour vocation d'augmenter, au fil du temps, l'incitation du bénéficiaire concerné à racheter la participation de l'État.

Il s'ensuit que, contrairement à ce que soutenait la Commission, le niveau du prix des actions lors de l'entrée de l'État allemand dans le capital de DLH ne constituait pas un mécanisme alternatif de hausse de la rémunération de cet État.

En second lieu, en ce qui concerne la participation tacite II, laquelle constitue un instrument hybride, le paragraphe 68 de l'encadrement temporaire exige que, après sa conversion en fonds propres, un mécanisme de hausse de la rémunération doive être prévu pour accroître la rémunération de l'État, afin d'inciter les bénéficiaires concernés à racheter la participation souscrite par l'État. Or, selon le Tribunal, il est constant que la participation tacite II, lors de sa conversion en fonds propres, n'est pas non plus assortie d'un mécanisme de hausse de la rémunération ou d'un mécanisme similaire.

Partant, le Tribunal conclut que la Commission a méconnu l'encadrement temporaire en ce qu'elle a omis d'exiger l'inclusion d'un mécanisme de hausse de la rémunération de l'État ou d'un mécanisme similaire dans la rémunération de la participation au capital et de la participation tacite II, lors de la conversion de cette dernière en fonds propres.

C. Sur l'existence d'un pouvoir de marché significatif du groupe Lufthansa sur les marchés en cause et les engagements structurels

Le Tribunal examine enfin les griefs tirés d'une violation du paragraphe 72 de l'encadrement temporaire selon lequel, lorsque le bénéficiaire d'une mesure de recapitalisation prise dans le contexte de la pandémie de COVID-19 d'un montant supérieur à 250 millions d'euros est une entreprise ayant un pouvoir de marché significatif (ci-après le « PMS ») sur au moins un des marchés en cause sur lesquels elle exerce ses activités, les États membres doivent proposer des mesures supplémentaires pour préserver l'exercice d'une concurrence effective sur lesdits marchés.

À cet égard, les requérantes ont, pour l'essentiel, soulevé trois groupes de griefs relatifs a) à la définition des marchés en cause, b) à l'existence d'un PMS du groupe Lufthansa sur ces marchés et c) au caractère efficace et suffisant des engagements structurels acceptés par la Commission.

a. Sur la définition des marchés pertinents

En premier lieu, s'agissant de la définition des marchés pertinents, la Commission a considéré, dans la décision attaquée, que les marchés sur lesquels le groupe Lufthansa exerçait ses activités étaient les marchés de fourniture de services de transport aérien des passagers au départ et à destination des aéroports desservis par ce groupe. Elle a ainsi identifié les marchés en cause selon l'approche « aéroport par aéroport ». Cette approche est contestée par les requérantes, selon lesquelles la Commission aurait dû définir les marchés de fourniture de services de transport aérien de passagers par paires de villes entre un point d'origine et un point de destination (ci-après les « marchés O & D »).

Le point 72 de l'encadrement temporaire ne précisant pas la méthode selon laquelle les marchés pertinents doivent être définis, le Tribunal rappelle que les mesures de recapitalisation relevant de l'encadrement temporaire visent à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre, en soutenant, en particulier, la viabilité des entreprises touchées par la pandémie de COVID-19 afin de rétablir leur structure de capital au niveau qui était le leur avant celle-ci. Ces mesures d'aide visent ainsi la situation financière globale du bénéficiaire et, plus généralement, celle du secteur économique concerné.

Dans ce cadre, la mesure en cause visait à garantir, en substance, que les sociétés du groupe Lufthansa disposent de suffisamment de liquidités et que les perturbations causées par la pandémie de COVID-19 ne compromettent pas leur viabilité, et non pas à soutenir la présence dudit groupe sur telle ou telle ligne aérienne. Partant, c'est à juste titre que la Commission a relevé que la mesure en cause visait à préserver la capacité globale du groupe Lufthansa à fournir des services de transport aérien et que, par conséquent, il n'était pas approprié d'examiner l'impact de la mesure en cause sur chaque marché O & D pris isolément.

Les arguments des requérantes tirés de l'approche suivie en matière de contrôle des concentrations, dans laquelle les marchés pertinents sont définis selon l'approche O & D, n'emportent pas non plus la conviction, dans la mesure où cette analogie ne tient pas suffisamment compte des spécificités de

l'encadrement temporaire et de la mesure en cause, qui n'a pas de lien direct avec certains marchés O & D plutôt qu'avec d'autres.

Partant, aux fins de l'application du paragraphe 72 de l'encadrement temporaire, la Commission pouvait, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, définir les marchés en cause selon l'approche « aéroport par aéroport ».

Le Tribunal écarte, en outre, les griefs avancés à titre subsidiaire par Ryanair selon lesquels la Commission aurait appliqué l'approche « aéroport par aéroport » de façon erronée, en limitant son examen aux seuls aéroports situés au sein de l'Union où le groupe Lufthansa avait une base. Sur ce point, le Tribunal relève que, dès lors que Ryanair n'a pas démontré à suffisance de droit que le groupe Lufthansa était susceptible d'avoir un PMS dans les aéroports dans lesquels il n'avait pas de base, la Commission pouvait à bon escient exclure ces aéroports de son analyse. De plus, en matière d'aides d'État, la Commission n'est pas compétente pour examiner si le groupe Lufthansa dispose d'un PMS dans un aéroport situé en dehors de l'Union.

b. Sur l'existence d'un PMS du groupe Lufthansa dans les aéroports pertinents

L'ensemble des arguments des requérantes concernant la définition des marchés pertinents ayant été rejetés comme non fondés, le Tribunal analyse, en deuxième lieu, les griefs relatifs à l'existence d'un PMS du groupe Lufthansa dans les aéroports examinés par la Commission.

La notion de PMS n'étant pas définie dans l'encadrement temporaire, ni plus généralement dans le domaine des aides d'État, le Tribunal commence par relever que cette notion doit être considérée comme étant, en substance, équivalente à celle de position dominante en droit de la concurrence. Selon une jurisprudence constante, une telle position dominante est définie comme une situation de puissance économique détenue par une entreprise qui lui donne le pouvoir de faire obstacle au maintien d'une concurrence effective sur le marché en cause en lui fournissant la possibilité de comportements indépendants dans une mesure appréciable vis-à-vis de ses concurrents, de ses clients et, finalement, des consommateurs.

Dans la décision attaquée, telle que rectifiée, la Commission a basé son analyse de l'existence d'un PMS du groupe Lufthansa dans les dix aéroports examinés⁴⁴³ sur la part des créneaux horaires détenus par ce groupe dans ces aéroports, le niveau de congestion dans ces derniers et la part des créneaux horaires détenus par les concurrents, en tenant également compte du nombre d'avions basés dans certains des aéroports par ledit groupe et par ses concurrents.

À cet égard, le Tribunal constate que ces critères, qui se rapportent en substance à la capacité aéroportuaire et concernent l'accès des compagnies aériennes à l'infrastructure aéroportuaire, ne fournissent pas d'informations directes en ce qui concerne les parts de marché du groupe Lufthansa sur le marché de fourniture de services de transport aérien de passagers dans les aéroports examinés. Pourtant, étant donné que le rapport entre les parts de marché détenues par ce dernier et par ses concurrents constitue un indice valable de l'existence d'un PMS, la Commission ne pouvait pas ignorer les facteurs fournissant des informations y relatives, tels que le nombre de vols et de sièges offerts au départ et à destination des aéroports concernés. Il s'ensuit que, en omettant de prendre en considération tous les facteurs pertinents pour apprécier le pouvoir du marché du groupe Lufthansa dans les aéroports concernés, la Commission a commis une erreur manifeste d'appréciation.

⁴⁴³ À savoir les aéroports de Berlin Tegel, Bruxelles, Düsseldorf, Francfort, Hambourg, Munich, Palma de Majorque, Stuttgart, Vienne et Hanovre.

En outre, et en tout état de cause, la Commission a également commis une erreur manifeste d'appréciation en concluant, sur la base des seuls critères qu'elle a examinés, que le groupe Lufthansa jouissait d'un PMS dans les aéroports de Francfort et de Munich pendant les saisons d'été 2019 et d'hiver 2019/2020, mais que tel n'était pas le cas en ce qui concerne les autres aéroports pertinents. À cet égard, le Tribunal relève que l'appréciation globale des critères analysés par la Commission pour les aéroports de Düsseldorf et de Vienne pendant la saison d'été 2019 démontre l'existence, d'une part, des créneaux très élevée du groupe Lufthansa dans l'aéroport de Düsseldorf et, d'autre part, des créneaux élevée dans l'aéroport de Vienne, y compris pendant les heures de pointe, un très haut niveau de congestion des deux aéroports, caractérisé par une congestion presque complète pendant les heures de pointe et une position faible des concurrents dudit groupe. Dès lors, sur la base de ces seuls critères, la Commission ne pouvait pas conclure à bon escient que le groupe Lufthansa ne disposait pas d'un PMS dans les aéroports de Düsseldorf et de Vienne à tout le moins pendant la saison d'été 2019. De plus, et en tout état de cause, les données ayant amené la Commission à conclure que le groupe Lufthansa disposait d'un PMS dans les aéroports de Francfort et de Munich n'étaient pas matériellement différentes de ceux concernant les aéroports de Düsseldorf et de Vienne, à tout le moins en ce qui concerne la saison d'été 2019. Sur cette base, le Tribunal accueille les griefs des requérantes.

c. Sur les engagements structurels

En troisième et dernier lieu, le Tribunal examine les griefs contestant plusieurs aspects des engagements structurels acceptés par la Commission au titre du paragraphe 72 de l'encadrement temporaire, en vue de préserver l'exercice d'une concurrence effective dans les aéroports de Francfort et de Munich.

Aux termes dudit paragraphe 72, les États membres peuvent, lorsqu'ils proposent de telles mesures, offrir des engagements structurels ou comportementaux prévus dans la communication sur les mesures correctives⁴⁴⁴. Conformément à cette communication, les engagements proposés doivent résoudre entièrement les problèmes de concurrence, être complets et efficaces à tous points de vue et doivent, en outre, pouvoir être exécutés de façon effective et dans des délais rapides. Dans ce cadre, il incombe notamment à la Commission d'examiner tous les éléments pertinents relatifs à la mesure proposée proprement dite, comme le type, l'ampleur et la portée de la mesure proposée, appréciés en fonction de la structure et des caractéristiques particulières du marché sur lequel les problèmes de concurrence se posent, y compris la position des parties et d'autres opérateurs sur le marché.

Il convient de tenir également compte des spécificités du droit des aides d'État et, plus particulièrement, de l'encadrement temporaire, dans lequel l'exigence portant sur les mesures supplémentaires s'inscrit. Étant donné que les aides octroyées conformément à cet encadrement ont pour objectif d'assurer la continuité opérationnelle des entreprises viables pendant la pandémie de COVID-19, les engagements énoncés à son paragraphe 72 doivent être conçus de sorte qu'ils garantissent que, après l'octroi de l'aide, le bénéficiaire ne deviendra pas plus puissant sur le marché qu'il ne l'était avant la flambée de COVID-19 et que l'exercice d'une concurrence effective soit préservé sur les marchés concernés.

En l'espèce, la décision attaquée prévoyait, en tant que mesures proposées par l'Allemagne au titre du paragraphe 72 de l'encadrement temporaire, notamment la cession par DLH de 24 créneaux horaires

⁴⁴⁴ Communication de la Commission concernant les mesures correctives recevables conformément au règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil et au règlement (CE) n° 802/2004 de la Commission (JO 2008, C 267, p. 1).

par jour dans chacun des aéroports de Francfort et de Munich ainsi que des actifs supplémentaires, tels qu'exigés par le régulateur des créneaux afin de permettre le transfert de créneaux.

À cet égard, les requérantes contestaient, entre autres, la procédure de cession des créneaux horaires validée dans la décision attaquée, qui était censée se dérouler en deux étapes. Lors de la première étape, les créneaux devaient être offerts « aux nouveaux arrivants » uniquement. Si, après une période déterminée dépassant plusieurs saisons, les créneaux n'étaient pas cédés à un nouvel arrivant, ils seraient, dans une seconde étape, mis à la disposition des transporteurs possédant déjà une base dans ces deux aéroports.

En rappelant l'obligation de la Commission d'examiner tous les éléments pertinents relatifs aux engagements proposés, appréciés en fonction de la structure et des caractéristiques particulières du marché en cause, y compris la position des parties et d'autres opérateurs sur le marché, le Tribunal constate que la Commission a omis d'examiner le caractère adéquat de l'exclusion des concurrents déjà basés dans les aéroports de Francfort et de Munich de la première étape de la procédure. En effet, dans la décision attaquée, la Commission n'a avancé aucune raison susceptible de démontrer que cette exclusion était de nature à préserver l'exercice d'une concurrence effective sur les marchés en cause et nécessaire pour ce faire.

Or, en l'espèce, un tel examen était d'autant plus nécessaire que la structure du marché dans les aéroports de Francfort et de Munich était caractérisée, selon la décision attaquée elle-même, par le poids plusieurs fois plus important du groupe Lufthansa par rapport à celui de ses concurrents les plus proches, qui disposaient déjà d'une base dans ces aéroports, de sorte que l'exclusion de ces derniers pendant la première étape de la procédure risquerait d'avoir pour conséquence de fragmenter davantage la concurrence dans ces aéroports. Par ailleurs, le fait que les concurrents les plus proches du groupe Lufthansa, qui, du fait de leur présence sur les aéroports de Francfort et de Munich, pourraient être mieux placés pour acquérir le portefeuille de créneaux en cause et pour accroître la pression concurrentielle, puissent devenir éligibles lors de la seconde étape de la procédure ne remet pas en cause cette conclusion, dès lors que leur éligibilité dépend de l'échec de la première étape.

Au regard de ce qui précède, le Tribunal conclut que, en excluant les concurrents possédant déjà une base dans les aéroports de Francfort et de Munich de la première étape de la procédure de cession de créneaux, la Commission n'a pas examiné tous les éléments pertinents relatifs à l'engagement proposé, et a donc commis une erreur manifeste d'appréciation.

En ce qui concerne la cession des créneaux horaires de DLH dans les aéroports de Francfort et de Munich, Condor a, en outre, invoqué une violation de l'obligation de motivation par la Commission en ce que celle-ci n'aurait pas justifié en quoi l'exigence, prévue par la décision attaquée, de rémunérer la cession des créneaux plutôt que d'exiger leur transfert à titre gratuit serait, d'une part, conforme aux règles applicables et rendrait, d'autre part, les engagements suffisamment attrayants pour un éventuel repreneur.

Sur ce point, le Tribunal relève que l'exigence selon laquelle la cession des créneaux devait s'effectuer contre une rémunération revêtait une importance essentielle dans l'économie de la décision attaquée, de sorte que la Commission était tenue d'exposer les raisons pour lesquelles elle a considéré que cette exigence était conforme aux règles applicables en la matière. Or, en l'absence de toute indication quant aux raisons ayant amené la Commission à considérer que la cession des créneaux horaires devait être rémunérée et non pas effectuée à titre gratuit et que cette exigence n'aurait pas pour conséquence de réduire l'attrait desdits créneaux et, partant, l'efficacité des engagements y afférents, le Tribunal constate que la Commission a manqué à son obligation de motivation de la décision attaquée.

Au regard de tout ce qui précède, le Tribunal conclut que la décision attaquée, telle que rectifiée, est entachée de plusieurs erreurs et irrégularités et, par voie de conséquence, annule celle-ci.

**Arrêt du 13 septembre 2023, ITD et Danske Fragtmænd/Commission (T-525/20,
[EU:T:2023:542](#))**

« Aides d'État – Secteur postal et transport routier de marchandises – Plainte d'un concurrent – Apport en capital accordé par une entreprise publique à sa filiale – Décision constatant l'absence d'aide d'État au terme de la phase préliminaire d'examen – Société mère du groupe contrôlée conjointement par deux États membres – Approbation de l'apport en capital par la société mère du groupe – Imputabilité à l'État »

PostNord Logistics A/S est une entreprise de transport routier de marchandises au Danemark intégralement détenue par PostNord Group AB. Cette dernière est quant à elle une filiale à 100 % de PostNord AB, dont le capital social est détenu à 40 % par le Royaume de Danemark et à 60 % par le Royaume de Suède.

Fin 2018, PostNord Group a décidé de procéder à une augmentation du capital au profit de PostNord Logistics à hauteur de 115 millions de couronnes danoises (environ 15,4 millions d'euros), dont une première tranche a été versée le 20 décembre 2018 (ci-après l'« augmentation de capital »). Eu égard au montant en jeu, PostNord Group a soumis cette augmentation de capital à l'approbation préalable du conseil d'administration de PostNord.

C'est dans ces circonstances que ITD ⁴⁴⁵, une association professionnelle regroupant des sociétés de transport et de logistique danoises, a introduit une plainte auprès de la Commission européenne, en alléguant notamment que l'augmentation de capital constituait une aide d'État illégale et incompatible avec le marché intérieur.

Estimant notamment que, faute d'imputabilité aux États danois et suédois, l'augmentation de capital ne constituait pas une aide d'État, la Commission a rejeté cette plainte sans ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE ⁴⁴⁶.

Saisi d'un recours en annulation introduit par ITD et par une société concurrente de PostNord Logistics, le Tribunal annule partiellement cette décision de la Commission, au motif que celle-ci a commis une erreur de droit en omettant d'ouvrir la procédure formelle d'examen en dépit des difficultés sérieuses soulevées par l'appréciation de l'augmentation de capital au regard de l'article 107 TFUE.

Appréciation du Tribunal

Le dépôt d'une plainte informant la Commission d'une aide présumée illégale a pour effet de déclencher l'ouverture de la phase préliminaire d'examen prévue par l'article 108, paragraphe 3, TFUE. Si la Commission constate, à l'issue de cet examen préliminaire, que la mesure en question, pour autant qu'elle entre dans le champ de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, ne suscite pas de doutes quant à sa compatibilité avec le marché intérieur, elle adopte une décision de ne pas soulever d'objections. En revanche, en présence de difficultés sérieuses rencontrées lors de l'examen du caractère d'aide de la mesure en cause ou de sa compatibilité avec le marché intérieur, l'ouverture de la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE s'impose. À ce dernier

⁴⁴⁵ ITD, Brancheorganisation for den danske vejgodstransport A/S (ci-après « ITD »).

⁴⁴⁶ Décision C(2020) 3006 final de la Commission, du 12 mai 2020, concernant les aides d'État SA.52489 (2018/FC) – Danemark et SA.52658 – Suède (ci-après la « décision attaquée »).

égard, il résulte de la jurisprudence que le caractère insuffisant ou incomplet de l'examen mené par la Commission lors de la procédure d'examen préliminaire constitue un indice de l'existence de telles difficultés.

À la lumière de ces principes, les requérantes ont, en substance, fait valoir que la conclusion de la Commission selon laquelle l'augmentation de capital n'était pas imputable aux États danois et suédois était contredite par les circonstances de l'espèce, ce qui démontrerait l'existence de difficultés sérieuses nécessitant l'ouverture de la procédure formelle d'examen.

À cet égard, le Tribunal relève que, si l'imputabilité de l'augmentation de capital aux États danois et suédois ne pouvait certes pas être déduite de la seule circonstance que PostNord Group, laquelle était tenue d'approuver ladite augmentation de capital, est une entreprise publique, il était encore nécessaire pour la Commission d'examiner si les autorités publiques devaient être considérées comme ayant été impliquées, d'une manière ou d'une autre, dans l'adoption de cette mesure.

Or, tout en constatant que la Commission a examiné l'implication des autorités danoises et suédoises dans l'augmentation de capital au regard de douze facteurs différents, le Tribunal estime que cet examen et la conclusion d'absence d'implication à laquelle la Commission est parvenue sont révélateurs de difficultés sérieuses, de nature à l'obliger à ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE.

Sur ce point, le Tribunal considère, en premier lieu, que les arguments avancés par les requérantes, selon lesquels le conseil d'administration de PostNord était composé de huit membres sur onze dont la nomination relevait de ministres des États danois et suédois, parmi lesquels deux en étaient par ailleurs de hauts fonctionnaires, tendent à établir que, au moment de l'augmentation de capital, PostNord jouissait d'une marge d'indépendance limitée à l'égard de ces États membres. La circonstance que ces éléments organiques, susceptibles de constituer un indice non négligeable de l'imputabilité de l'augmentation de capital aux États danois et suédois, n'avaient pas été dûment pris en considération par la Commission, démontre le caractère incomplet et insuffisant de son examen et constitue dès lors une première indication de l'existence de difficultés sérieuses.

Étant donné que les liens organiques entre une entreprise publique et l'État qui la détient ne suffisent, en principe, pas à établir l'imputabilité à l'État d'une mesure prise par cette entreprise, le Tribunal s'attarde, en second lieu, sur d'autres signes d'implication des pouvoirs publics danois et suédois dont la Commission pouvait disposer, qui confirment le caractère incomplet et insuffisant de son examen.

À cet égard, le Tribunal relève, tout d'abord, que la Commission a omis d'examiner si l'existence d'un dialogue sur la restructuration de l'activité au Danemark de PostNord, qui avait eu lieu entre cette dernière et les États danois et suédois, était susceptible de concerner l'activité de PostNord Logistics, alors même que cet élément avait été avancé par ITD dans sa plainte, en tant qu'indice du rôle de supervision et de contrôle exercé par lesdits États sur l'augmentation de capital, approuvée par PostNord.

Ensuite, le Tribunal souligne que PostNord, qui assure, à titre principal, des services postaux à l'échelle nationale au Danemark et en Suède et dont des filiales sont, par ailleurs, chargées du service postal universel dans ces États membres, poursuit des objectifs d'intérêt général relevant de la compétence desdits États. Or, alors que cette circonstance tend à établir, selon la jurisprudence, que les pouvoirs publics danois et suédois accordent une attention particulière aux décisions prises par PostNord, la Commission a omis de prendre en compte cet élément lors de son analyse de l'imputabilité auxdits États membres de l'augmentation de capital, telle qu'approuvée par PostNord.

Enfin, le Tribunal constate que l'appréciation de la Commission, selon laquelle le montant de l'augmentation de capital en valeur absolue n'était pas de nature à éveiller des soupçons quant à l'implication des États danois et suédois dans l'adoption de cette mesure, démontre une fois de plus

le caractère incomplet et insuffisant de son examen, d'autant plus que ce montant, d'environ 15,4 millions d'euros, dépassait le seuil au-delà duquel les injections de capital internes au groupe devaient recueillir l'approbation de PostNord, dont le conseil d'administration présentait des liens étroits avec ces États.

Les requérantes ayant dès lors rapporté la preuve de l'existence de difficultés sérieuses que la Commission n'a pas surmontées lors de son examen de l'augmentation de capital au regard de l'article 107 TFUE, le Tribunal accueille leur recours dans la mesure où il est dirigé contre la partie de la décision attaquée dans laquelle la Commission a, sans ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE, conclu que cette augmentation de capital n'était pas imputable aux États danois et suédois et, par conséquent, ne constituait pas une aide d'État.

**Arrêt du 20 septembre 2023, Belgique/Commission (T-131/16 RENV,
[EU:T:2023:561](#))⁴⁴⁷**

« Aides d'État – Régime d'aides mis à exécution par la Belgique – Décision déclarant le régime d'aides incompatible avec le marché intérieur et illégal et ordonnant la récupération de l'aide versée – Décision fiscale anticipée (tax ruling) – Bénéfices imposables – Exonération des bénéfices excédentaires – Avantage – Caractère sélectif – Atteinte à la concurrence – Récupération »

**Arrêt du 20 septembre 2023, Magnetrol International e.a./Commission
(T-263/16 RENV, T-265/16, T-311/16, T-319/16, T-321/16, T-343/16, T-350/16,
T-444/16, T-800/16 et T-832/16, [EU:T:2023:565](#))**

« Aides d'État – Régime d'aides mis à exécution par la Belgique – Décision déclarant le régime d'aides incompatible avec le marché intérieur et illégal et ordonnant la récupération de l'aide versée – Décision fiscale anticipée (tax ruling) – Bénéfices imposables – Exonération des bénéfices excédentaires – Avantage – Caractère sélectif – Récupération »

Entre 2004 et 2014, l'administration fiscale belge a émis des décisions fiscales anticipées (tax rulings) en faveur d'entités belges de groupes multinationaux d'entreprises. Moyennant ces décisions anticipées, lesdites entités pouvaient réduire leur base imposable en Belgique en déduisant les bénéfices considérés comme étant « excédentaires » des bénéfices qu'elles avaient enregistrés. Selon les autorités fiscales belges, ces bénéfices excédentaires découlaient de synergies, d'économies d'échelle ou d'autres avantages résultant du fait d'appartenir à un groupe multinational et, partant, n'étaient pas imputables aux entités belges en question.

Par une décision du 11 janvier 2016⁴⁴⁸, la Commission a constaté que le régime d'exonération des bénéfices excédentaires, en vertu duquel le Royaume de Belgique avait émis les décisions fiscales anticipées, constituait un régime d'aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, qui était incompatible avec le marché intérieur. Estimant que ce régime avait été mis à exécution en violation

⁴⁴⁷ Résumé commun pour les affaires Belgique/Commission (T-131/16 RENV) et Magnetrol International e.a./Commission (T-263/16 RENV, T-265/16, T-311/16, T-319/16, T-321/16, T-343/16, T-350/16, T-444/16, T-800/16 et T-832/16).

⁴⁴⁸ Décision (UE) 2016/1699 de la Commission, du 11 janvier 2016, relative au régime d'aides d'État concernant l'exonération des bénéfices excédentaires SA.37667 (2015/C) (ex 2015/NN) mis en œuvre par la Belgique (JO 2016, L 260, p. 61, ci-après la « décision attaquée »).

de l'article 108, paragraphe 3, TFUE, la Commission a ordonné la récupération des aides ainsi octroyées auprès de leurs bénéficiaires, dont la liste définitive devait être ultérieurement établie par le Royaume de Belgique.

Saisi à la suite de recours en annulation introduits par le Royaume de Belgique et par plusieurs entreprises identifiées dans la décision de la Commission ou ayant bénéficié d'une décision fiscale anticipée, le Tribunal a annulé la décision de la Commission par un arrêt du 14 février 2019 ⁴⁴⁹, au motif qu'elle avait erronément constaté l'existence d'un régime d'aides.

Sur pourvoi introduit par la Commission, la Cour a, d'une part, annulé l'arrêt du Tribunal, et, d'autre part, rejeté définitivement les moyens contestant l'existence d'un régime d'aides et la compétence de la Commission ⁴⁵⁰. Le litige n'étant pas en état d'être jugé s'agissant des moyens d'annulation non encore examinés par le Tribunal, la Cour a renvoyé l'affaire devant le Tribunal pour qu'il statue sur ces moyens.

Dans la procédure après renvoi, le Tribunal écarte tous les moyens en annulation soumis à son contrôle et rejette, par conséquent, les recours du Royaume de Belgique et des entreprises requérantes dans leur intégralité.

Appréciation du Tribunal

Au soutien de leurs recours en annulation, le Royaume de Belgique et les entreprises requérantes contestaient notamment l'existence d'un avantage découlant du régime des bénéfices excédentaires et la sélectivité de celui-ci.

S'agissant du système de référence, à savoir le régime fiscal commun ou « normal » par rapport auquel doivent être analysés les deux éléments précédents, le Royaume de Belgique et les requérantes reprochaient à la Commission d'avoir erronément considéré que le système de l'impôt sur le revenu des sociétés en Belgique prévoyait que la totalité des bénéfices enregistrés des sociétés étaient imposés, en ignorant la possibilité d'effectuer des ajustements. Par ailleurs, la Commission aurait erronément exclu le régime des bénéfices excédentaires dudit système de référence.

À cet égard, il ressortait, toutefois, des dispositions applicables du code des impôts sur le revenu que les bénéfices imposables étaient constitués, à la base, par tous les bénéfices enregistrés par les entreprises assujetties à l'impôt en Belgique. En effet, ces bénéfices enregistrés constituaient le point de départ du calcul dudit impôt, sur lesquels pouvaient être effectués les ajustements positifs et négatifs légalement prévus. Or, alors que la législation applicable subordonnait l'ajustement négatif des bénéfices à une double condition, à savoir que les bénéfices de l'entité belge à ajuster aient été repris dans les bénéfices d'une autre société liée et que cette dernière aurait réalisé ces bénéfices si des conditions similaires à celles convenues entre sociétés indépendantes avaient été applicables, l'exonération des bénéfices excédentaires appliquée par les autorités fiscales belges dans leurs décisions fiscales anticipées n'était pas soumise à cette double condition. Au regard de ce constat, le Tribunal conclut que c'est à juste titre que la Commission a considéré que le régime d'exonération des bénéfices excédentaires, tel qu'appliqué par les autorités fiscales belges, ne faisait pas partie du système de référence applicable en l'espèce.

⁴⁴⁹ Arrêt du 14 février 2019, *Belgique et Magnetrol International/Commission* (T-131/16 et T-263/16, [EU:T:2019:91](#)).

⁴⁵⁰ Arrêt du 16 septembre 2021, *Commission/Belgique et Magnetrol International* (C-337/19 P, [EU:C:2021:741](#)).

Le Tribunal rejette également les critiques avancées par le Royaume de Belgique et les entreprises requérantes à l'égard de la constatation, dans la décision attaquée, de l'existence d'un avantage favorisant les bénéficiaires des décisions fiscales anticipées.

D'une part, le Tribunal confirme que la Commission a effectivement examiné le critère de l'avantage et a fourni les éléments pris en compte pour considérer l'existence d'un avantage. Le fait que l'analyse de l'avantage ait été insérée dans une section qui couvre également l'examen de la sélectivité n'a pas d'impact à cet égard. D'autre part, le Tribunal relève que la mise en œuvre du régime des bénéfices excédentaires, caractérisée par l'octroi d'exonérations en méconnaissance des conditions légales applicables, était susceptible de conduire à un allègement de l'impôt que les entités bénéficiaires auraient autrement dû payer. Dans ces circonstances, il ne saurait être reproché à la Commission d'avoir constaté que ce régime était de nature à favoriser ses bénéficiaires.

Le Tribunal écarte, en outre, les différents griefs avancés contre la constatation par la Commission, à l'issue de son raisonnement à titre principal, selon laquelle le régime des bénéfices excédentaires dérogeait au système commun de l'impôt sur les sociétés en Belgique, en ce que la pratique des autorités fiscales belges consistant à effectuer un ajustement négatif unilatéral sans qu'il soit besoin d'établir que les bénéfices à ajuster aient été repris dans les bénéfices d'une autre société et qu'ils soient des bénéfices qui auraient été réalisés par cette autre société si les transactions concernées avaient été réalisées entre sociétés indépendantes, n'était pas prévue par ledit système. Le Tribunal rejette également les griefs avancés contre la conclusion de la Commission selon laquelle l'avantage issu d'une telle pratique des autorités fiscales belges, en dérogation du système de référence, n'était pas accessible à toutes les entités se trouvant dans une situation juridique et factuelle similaire.

En premier lieu, le Tribunal juge que, au regard de la pratique administrative des autorités fiscales, la Commission n'a pas commis d'erreur en constatant que les entités faisant partie d'un groupe multinational ayant bénéficié de l'exonération des bénéfices excédentaires ont reçu un traitement différencié par rapport à d'autres entités en Belgique n'en ayant pas bénéficié, alors que ces entités se trouvaient dans une situation factuelle et juridique comparable au regard de l'objectif des règles fiscales de droit commun, à savoir imposer tous les bénéfices imposables de toutes les sociétés résidentes ou actives par l'intermédiaire d'un établissement stable en Belgique.

En deuxième lieu, le Tribunal constate que la Commission n'a pas non plus commis d'erreur d'appréciation en soutenant que le régime en cause était sélectif en ce qu'il excluait les sociétés qui avaient décidé de ne pas effectuer des investissements en Belgique, de ne pas y centraliser des activités et de ne pas y créer d'emplois. En effet, il résultait de l'échantillon de décisions fiscales anticipées analysé dans la décision attaquée que toutes ces décisions avaient été accordées à la suite de propositions des demandeurs de réaliser des investissements en Belgique, d'y relocaliser certaines fonctions ou d'y créer un certain nombre d'emplois.

En troisième lieu, vu qu'aucune décision fiscale anticipée figurant dans ledit échantillon ne concernait des entités appartenant à des groupes d'entreprises de petite taille, il ne saurait pas non plus être reproché à la Commission d'avoir soutenu que le régime en cause était sélectif en ce qu'il n'était pas ouvert aux entreprises faisant partie d'un groupe de petite taille.

Dans ces circonstances, le Tribunal n'estime pas nécessaire d'examiner les griefs avancés à l'encontre du raisonnement sur la sélectivité effectué par la Commission à titre subsidiaire, en ce que l'exonération des bénéfices excédentaires dérogeait au principe de pleine concurrence.

Le Tribunal rejette, de plus, l'argumentation du Royaume de Belgique selon laquelle le régime des bénéfices excédentaires n'était pas financé au moyen de ressources d'État dès lors que les bénéfices excédentaires ne relèveraient pas de sa compétence fiscale.

Sur ce point, le Tribunal précise que, en vertu du système commun d'imposition des bénéfices des sociétés en Belgique, le montant total des bénéfices enregistrés par les sociétés résidentes est, à la

base, imposable en Belgique. Ainsi, c'est en prenant en compte ce choix effectué par le législateur belge, dans l'exercice de la compétence fiscale dont il bénéficie, que la Commission a pu conclure que la non-imposition des bénéfices excédentaires d'entités belges de groupes multinationaux, alors qu'ils étaient, à la base, des bénéfices imposables, constituait une perte de ressources qui appartenait à cet État.

L'argumentation du Royaume de Belgique selon laquelle l'exonération des bénéfices excédentaires, telle qu'appliquée par les autorités fiscales, était justifiée par la nature et l'économie générale du système fiscal et, plus particulièrement, par l'objectif d'éviter les doubles impositions ne saurait pas non plus convaincre. En effet, dans la pratique, une telle exonération n'était pas soumise à la condition de prouver que les bénéfices excédentaires avaient été inclus dans les bénéfices d'une autre société liée ni qu'ils aient effectivement fait l'objet d'une imposition dans un autre État. C'est donc à juste titre que la Commission a conclu que le système d'exonération en cause ne répondait pas de façon nécessaire et proportionnée à des situations de double imposition.

La Commission n'avait pas non plus commis d'erreur en constatant que le régime d'exonération des bénéfices excédentaires faussait ou menaçait de fausser la concurrence et était susceptible d'affecter les échanges au sein de l'Union.

À cet égard, le Tribunal relève que le système d'exonération en cause était susceptible d'altérer les activités au sein des groupes d'entreprises comportant une entité belge, en ce que les décisions d'investissements, de localisation d'activités et de création d'emplois étaient susceptibles d'être prises de façon à ce que cette entité belge réalise des bénéfices qui seraient, par la suite, exonérés en Belgique. Dans ces circonstances, il ne saurait être reproché à la Commission d'avoir considéré que les aides accordées par les décisions fiscales anticipées étaient de nature à affecter les échanges entre les États membres et à fausser ou à menacer de fausser la concurrence.

Le Tribunal rejette, en outre, les moyens du Royaume de Belgique et des entreprises requérantes tirés d'erreurs commises par la Commission lorsqu'elle a identifié les entités belges ayant obtenu une décision anticipée ainsi que les groupes multinationaux auxquels elles appartenaient en tant que bénéficiaires du régime en cause.

Sur ce point, le Tribunal indique que, dans la décision attaquée, la Commission a mis en exergue des éléments lui permettant de conclure à l'existence, en principe, de liens de contrôle au sein des groupes multinationaux d'entreprises auxquels appartenaient les entités belges ayant obtenu des décisions anticipées. Compte tenu de ces éléments, la Commission n'a pas outrepassé sa large marge d'appréciation lorsqu'elle a estimé que lesdits groupes constituaient une unité économique avec ces entités, bénéficiant d'aides d'État au titre du régime en cause, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Au regard de ces considérations, la Commission n'avait pas non plus violé les principes de sécurité juridique et de légalité en ordonnant la récupération des aides illégales auprès desdits groupes.

Par ailleurs, il ressort également de la décision attaquée que la Commission avait fourni, conformément à la jurisprudence, des explications permettant au Royaume de Belgique de vérifier la situation individuelle de chaque entreprise concernée tant en ce qui concerne les bénéficiaires auprès desquels les aides devaient être récupérées que le montant à récupérer.

Dans ce même contexte, le Tribunal réfute les arguments des entreprises requérantes tirés d'une violation du principe de proportionnalité en ce que la récupération aurait été ordonnée auprès de tous les bénéficiaires, indépendamment de leur taille, de leurs ressources et de leur degré de sophistication. En effet, la récupération des aides d'État étant la seule conséquence de leur illégalité et de leur incompatibilité avec les règles en matière d'aides d'État, elle ne saurait dépendre de la situation de leurs bénéficiaires.

Enfin, le Tribunal écarte le grief des entreprises requérantes tiré du fait que, en ordonnant la récupération d'un montant égal à l'impôt qui aurait grevé les revenus des bénéficiaires en l'absence d'une décision fiscale anticipée, sans prise en compte des éventuels ajustements positifs qui auraient pu être opérés par une autre administration fiscale au titre des bénéfices excédentaires, la décision attaquée aurait imposé la récupération d'un montant qui pourrait être plus élevé que l'avantage reçu par les bénéficiaires.

À cet égard, le Tribunal rappelle, d'une part, que la Commission n'est pas tenue d'effectuer une analyse de l'aide octroyée dans chaque cas individuel sur le fondement d'un régime d'aides. Ce n'est qu'au stade de la récupération des aides qu'il sera nécessaire de vérifier la situation individuelle de chaque entreprise concernée. D'autre part, et en tout état de cause, la décision attaquée n'a aucune incidence sur les droits dont pourrait se prévaloir tout contribuable, en vertu des conventions de double imposition applicables, notamment, afin d'obtenir un ajustement approprié de ses bénéfices imposables, à la suite d'un ajustement positif effectué par les autorités fiscales d'autres juridictions.

**Arrêt du 27 septembre 2023, Banco Santander e.a./Commission (T-12/15,
T-158/15 et T-258/15, [EU:T:2023:583](#))**

« Aides d'État – Régime d'aides mis à exécution par l'Espagne – Déductions de l'impôt sur les sociétés permettant aux entreprises fiscalement domiciliées en Espagne d'amortir la survaleur résultant de prises de participations indirectes dans des entreprises étrangères par le biais d'une prise de participations directes dans des holdings étrangères – Décision déclarant le régime d'aides illégal et incompatible avec le marché intérieur et ordonnant la récupération des aides versées – Décision 2011/5/CE – Décision 2011/282/UE – Champ d'application – Retrait d'un acte – Sécurité juridique – Confiance légitime »

En vue d'encourager l'investissement à l'étranger des entreprises espagnoles, l'article 12, paragraphe 5, de la loi espagnole relative à l'impôt sur les sociétés (ci-après le « TRLIS »)⁴⁵¹, prévoit, sous certaines conditions, un amortissement fiscal de la survaleur financière en cas de prise de participations d'au moins 5 % dans une entreprise étrangère. Aux fins de cette disposition, la survaleur financière est définie comme étant le montant de l'écart entre le prix de la prise de participations et sa valeur comptable à la date de l'acquisition qui n'a pas pu être imputé aux biens et droits de l'entité étrangère.

En 2005 et en 2006, ce régime d'amortissement fiscal (ci-après le « régime en cause ») a fait l'objet de plusieurs questions de membres du Parlement européen⁴⁵². Dans ses réponses du 19 janvier et du 17 février 2006, la Commission européenne a affirmé que ledit régime n'entraîne pas dans le champ d'application des règles relatives aux aides d'État.

⁴⁵¹ Ley 43/1995 del Impuesto sobre Sociedades (loi 43/1995, relative à l'impôt sur les sociétés), du 27 décembre 1995 (BOE n° 310, du 28 décembre 1995, p. 37072).

⁴⁵² Ce régime a également déjà donné lieu, notamment, aux arrêts du 21 décembre 2016, **Commission/World Duty Free Group e.a.** (C-20/15 P et C-21/15 P, [EU:C:2016:981](#)), du 6 octobre 2021, **Sigma Alimentos Exterior/Commission** (C-50/19 P, [EU:C:2021:792](#)), du 6 octobre 2021, **World Duty Free Group et Espagne/Commission** (C-51/19 P et C-64/19 P, [EU:C:2021:793](#)), du 6 octobre 2021, **Banco Santander/Commission** (C-52/19 P, [EU:C:2021:794](#)), du 6 octobre 2021, **Banco Santander e.a./Commission** (C-53/19 P et C-65/19 P, [EU:C:2021:795](#)), du 6 octobre 2021, **Axa Mediterranean/Commission** (C-54/19 P, [EU:C:2021:796](#)), du 6 octobre 2021, **Prosegur Compañía de Seguridad/Commission** (C-55/19 P, [EU:C:2021:797](#)), ainsi que du 15 novembre 2018, **Deutsche Telekom/Commission** (T-207/10, [EU:T:2018:786](#)).

Par lettre du 26 mars 2007, la Commission a néanmoins invité les autorités espagnoles à lui fournir des informations afin d'évaluer la portée et les effets du régime en cause, notamment quant aux types d'opérations couverts. En réponse, les autorités espagnoles ont précisé que seule la survaleur financière résultant de prises de participations directes était déductible au titre du régime en cause.

Ayant ouvert la procédure formelle d'examen par une décision publiée sous forme de résumé en décembre 2007, la Commission a adopté les décisions 2011/5⁴⁵³ et 2011/282⁴⁵⁴ déclarant le régime en cause incompatible avec le marché intérieur (ci-après les « décisions initiales »). Toutefois, au regard de la confiance légitime créée dans le chef de certaines entreprises bénéficiaires par les réponses de la Commission du 19 janvier et du 17 février 2006, cette institution a admis que ce régime pouvait continuer à s'appliquer, durant toute la période d'amortissement prévue par lui, aux prises de participations effectuées avant la publication de la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen, voire, sous certaines conditions, avant la publication de la décision 2011/282.

En avril 2012, les autorités espagnoles ont informé la Commission de l'adoption d'un nouvel avis contraignant par la direction générale des impôts espagnole, selon lequel la survaleur financière résultant de prises de participations non plus seulement directes mais désormais également indirectes dans des entreprises étrangères, y inclus celles déjà réalisées, relevait du régime en cause (ci-après la « nouvelle interprétation administrative »).

Après avoir ouvert une seconde procédure formelle d'examen, la Commission a constaté, par décision du 15 octobre 2014⁴⁵⁵, que la nouvelle interprétation administrative n'était pas couverte par les décisions initiales et qu'elle constituait une aide nouvelle incompatible avec le marché intérieur. La Commission a, en outre, refusé de reconnaître l'existence d'une confiance légitime dans le chef de certaines entreprises bénéficiaires dans les conditions fixées à cet égard dans les décisions initiales. Par conséquent, la Commission a exigé que le Royaume d'Espagne mette un terme au régime d'aides découlant de la nouvelle interprétation administrative et qu'il récupère toutes les aides octroyées au titre de celui-ci.

Saisi de plusieurs recours en annulation introduits par des entreprises espagnoles ayant bénéficié d'un amortissement fiscal de survaleurs financières découlant de prises de participations indirectes dans des entreprises étrangères, le Tribunal annule la décision attaquée pour violation des principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime.

Appréciation du Tribunal

Au soutien de leurs recours, les requérantes contestaient, en premier lieu, la qualification de la nouvelle interprétation administrative d'aide nouvelle par la Commission. Dans ce contexte, elles avançaient, en substance, que les prises de participations indirectes étaient déjà couvertes par les décisions initiales, de sorte que la Commission n'était plus en droit d'adopter la décision attaquée en ce qui concernait spécifiquement ce type d'opérations.

⁴⁵³ Décision 2011/5/CE de la Commission, du 28 octobre 2009, relative à l'amortissement fiscal de la survaleur financière en cas de prise de participations étrangères C-45/07 (ex NN 51/07, ex CP 9/07) appliqué par l'Espagne (JO 2011, L 7, p. 48).

⁴⁵⁴ Décision 2011/282/UE de la Commission, du 12 janvier 2011, relative à l'amortissement fiscal de la survaleur financière en cas de prise de participations étrangères C-45/07 (ex NN 51/07, ex CP 9/07) appliqué par l'Espagne (JO 2011, L 135, p. 1).

⁴⁵⁵ Décision 2015/314/UE de la Commission, du 15 octobre 2014, relative à l'aide d'État SA.35550 (13/C) (ex 13/NN) (ex 12/CP) mise à exécution par l'Espagne – Régime relatif à l'amortissement fiscal de la survaleur financière en cas de prise de participations étrangères (JO 2015, L 56, p. 38, ci-après la « décision attaquée »).

À cet égard, le Tribunal relève, dans un premier temps, qu'il ressort du libellé des décisions initiales que, malgré les assurances fournies par les autorités espagnoles au cours de la procédure administrative, selon lesquelles le régime en cause ne portait que sur les prises de participations directes, la Commission a examiné ce régime comme visant tout à la fois les prises de participations directes et les prises de participations indirectes. De plus, il ne saurait être valablement déduit des éléments mis en avant par la Commission dans la décision attaquée que la nouvelle interprétation administrative avait élargi le champ d'application de l'article 12, paragraphe 5, du TRLIS.

Au vu de ces considérations, le Tribunal constate que, contrairement à ce que la Commission avait conclu dans la décision attaquée, les décisions initiales couvraient déjà les prises de participations indirectes aux fins de l'application du régime en cause.

Dans ces circonstances, le Tribunal examine, dans un second temps, si la Commission était en droit d'adopter la décision attaquée, compte tenu du champ d'application des décisions initiales.

Sur ce point, le Tribunal souligne que la décision attaquée exige que le Royaume d'Espagne récupère l'intégralité des aides octroyées en exécution du régime en cause, tel qu'appliqué aux prises de participations indirectes, alors que certaines de ces aides échappaient à l'obligation de récupération au titre des décisions initiales en raison de la confiance légitime que la Commission y avait reconnue. Or, un tel résultat équivaut à un retrait des décisions initiales dans la mesure où celles-ci visaient les prises de participations indirectes.

Conformément à l'article 9 du règlement n° 659/1999⁴⁵⁶, lu conjointement avec son article 13, paragraphe 3, la révocation d'une décision est certes possible dans le cas où celle-ci reposait sur des informations inexactes transmises au cours de la procédure et d'une importance déterminante pour la décision. Toutefois, aucun élément du dossier ne démontrait que la Commission, qui ne s'en prévalait d'ailleurs pas, se serait fondée sur des informations inexactes transmises au cours de la procédure administrative ayant abouti à la décision attaquée.

De même, si les dispositions précitées du règlement n° 659/1999 ne sont qu'une expression spécifique du principe général du droit selon lequel le retrait rétroactif d'un acte administratif illégal ayant créé des droits subjectifs est admis, la Commission n'a jamais soutenu que les décisions initiales auraient été illégales en ce qu'elles visaient les prises de participations indirectes. De fait, il n'est nullement question en l'espèce du retrait d'un acte illégal, mais du retrait de deux décisions légales, à savoir les décisions initiales en ce qu'elles visaient les prises de participations indirectes.

Or, selon une jurisprudence constante, le retrait à titre rétroactif d'un acte administratif légal qui a conféré des droits subjectifs ou des avantages similaires est contraire aux principes généraux du droit.

À cet égard, le Tribunal constate, d'une part, que les décisions initiales ont conféré un droit subjectif au Royaume d'Espagne à pouvoir mettre à exécution le régime en cause en ce qui concerne certaines prises de participations et, accessoirement, aux entreprises bénéficiaires à ne pas devoir rembourser certaines aides illégales et, d'autre part, que la décision attaquée a ultérieurement retiré ce droit en ce qui concerne les prises de participations indirectes. Ainsi, outre qu'elle est attentatoire au principe de sécurité juridique, la décision attaquée a remis en cause la confiance légitime que les autorités espagnoles et les entreprises concernées avaient pu tirer des décisions initiales en ce qui concernait l'application de ces dernières aux prises de participations indirectes.

⁴⁵⁶ Règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article [108 TFUE] (JO 1999, L 83, p. 1).

Au vu de cette erreur de droit commise par la Commission, le Tribunal annule la décision attaquée dans son intégralité.

À titre surabondant, le Tribunal accueille, en second lieu, les griefs des requérantes tirés d'une violation du principe de protection de la confiance légitime au regard des réponses fournies par la Commission aux questions de membres du Parlement européen en 2006.

En effet, selon le Tribunal, la Commission avait offert, par ces déclarations au Parlement, des assurances précises, inconditionnelles et concordantes d'une nature telle que les bénéficiaires du régime en cause, que ce soit au titre de leurs prises de participations directes ou à celui de leurs prises de participations indirectes, ont nourri des espoirs justifiés dans le fait que le régime d'aides en cause était légal, en ce sens qu'il n'entraînait pas dans le champ d'application des règles relatives aux aides d'État, et que, par conséquent, aucun des avantages découlant dudit régime ne pouvait faire l'objet par la suite d'une procédure de récupération.

Par ailleurs, le fait que les requérantes aient eu connaissance de l'interprétation administrative initiale, qui excluait les prises de participations indirectes du champ de l'article 12, paragraphe 5, du TRLIS, ne prive pas de légitimité la confiance qu'elles ont pu tirer des déclarations de la Commission. En effet, selon la jurisprudence, seuls les déclarations et comportements émanant de la Commission doivent être pris en compte afin d'apprécier la confiance légitime des bénéficiaires du régime en cause.

Partant, à supposer qu'elle ait été en droit d'adopter la décision attaquée, la Commission ne pouvait, sans commettre d'erreur de droit, refuser de reconnaître, dans cette décision, une confiance légitime aux bénéficiaires du régime en cause au titre de leurs prises de participations indirectes effectuées avant la publication de la décision d'ouvrir la première procédure formelle d'examen, voire, sous certaines conditions, avant la publication de la décision 2011/282, dans les mêmes termes que dans les décisions initiales.

Arrêt du 20 décembre 2023, Ryanair et Malta Air/Commission (Air France-KLM et Air France ; COVID-19) (T-494/21, [EU:T:2023:831](#))

« Aides d'État – Aide accordée par la France en faveur d'Air France et d'Air France-KLM dans le contexte de la pandémie de COVID-19 – Recapitalisation – Décision déclarant l'aide compatible avec le marché intérieur – Recours en annulation – Qualité pour agir – Atteinte substantielle à la position du requérant sur le marché – Recevabilité – Détermination du bénéficiaire de l'aide dans le contexte d'un groupe de sociétés »

En avril 2020, la République française a notifié à la Commission européenne un projet d'aide en faveur de la compagnie aérienne Air France, filiale de la société holding Air France-KLM. L'aide notifiée consistait, d'une part, en une garantie d'État à hauteur de 90 % sur un prêt accordé par un consortium de banques d'un montant de 4 milliards d'euros et, d'autre part, en un prêt d'actionnaire d'un montant de 3 milliards d'euros au maximum.

Par la suite, en mars 2021, la République française a notifié à la Commission un projet d'aide en faveur d'Air France et de la holding Air France-KLM, tendant à la recapitalisation, à hauteur de 4 milliards d'euros, de ces deux sociétés, par le biais d'une augmentation de capital et de la conversion du prêt d'actionnaire visé ci-dessus en un instrument hybride, assimilé à une participation en fonds propres de la holding.

Ces mesures, qui s'inscrivent dans le contexte d'une série d'autres mesures d'aide visant à soutenir les sociétés faisant partie du groupe Air France-KLM, avaient pour objectif de financer les besoins de liquidité immédiats d'Air France et de la holding Air France-KLM afin de les aider à surmonter les conséquences négatives de la pandémie de COVID-19.

Par décision du 4 mai 2020 (ci-après la « décision Air France »)⁴⁵⁷, corrigée à deux reprises en décembre 2020 et en juillet 2021, et par décision du 5 avril 2021 (ci-après la « décision Air France-KLM et Air France »)⁴⁵⁸, la Commission a conclu que les mesures notifiées constituent des aides d'État compatibles avec le marché intérieur au titre de l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE⁴⁵⁹ et de sa communication du 19 mars 2020 intitulée « Encadrement temporaire des mesures d'aides d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 »⁴⁶⁰.

Dans la décision Air France, la Commission a considéré que les bénéficiaires de l'aide notifiée étaient Air France et ses filiales. Ainsi, ni la holding Air France-KLM ni ses autres filiales, y compris KLM et les sociétés que cette dernière contrôlait, n'ont été considérées comme étant des bénéficiaires de cette mesure. Dans la décision Air France-KLM et Air France, la Commission a identifié tant Air France et ses filiales que la holding Air France-KLM et ses filiales comme bénéficiaires de l'aide notifiée, à l'unique exception de KLM et des filiales de cette dernière.

Les compagnies aériennes Ryanair et Malta Air ont introduit des recours tendant à l'annulation des décisions précitées de la Commission. Ces recours sont accueillis par la huitième chambre élargie du Tribunal, qui constate que la Commission a commis une erreur manifeste d'appréciation dans la détermination des bénéficiaires des aides notifiées et, partant, a violé l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE. Dans ce cadre, le Tribunal apporte des précisions quant à la détermination des bénéficiaires d'une mesure d'aide dans le contexte d'un groupe de sociétés.

Appréciation du Tribunal

Au soutien de leurs recours, les requérantes contestaient notamment l'exclusion de la holding Air France-KLM et de KLM (décision Air France), d'une part, et de KLM (décision Air France-KLM et Air France), d'autre part, du périmètre des bénéficiaires des mesures notifiées.

À cet égard, le Tribunal rappelle que, si la Commission dispose d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'elle est appelée à identifier les bénéficiaires d'une mesure d'aide notifiée, il n'en reste pas moins que le juge de l'Union doit vérifier non seulement l'exactitude matérielle des éléments de preuve invoqués, leur fiabilité et leur cohérence, mais également contrôler si ces éléments constituent l'ensemble des données pertinentes devant être prises en considération et s'ils sont de nature à étayer les conclusions qui en sont tirées.

⁴⁵⁷ Décision C(2020) 2983 final de la Commission, du 4 mai 2020, relative à l'aide d'État SA.57082 (2020/N) – France - COVID 19 – Encadrement temporaire 107(3)(b) – Garantie et prêt d'actionnaire au bénéfice d'Air France, telle que corrigée par les décisions C(2020) 9384 final, du 17 décembre 2020, et C(2021) 5701 final, du 26 juillet 2021.

⁴⁵⁸ Décision C(2021) 2488 final de la Commission, du 5 avril 2021, relative à l'aide d'État SA.59913 – France – COVID 19 – Recapitalisation d'Air France et d'Air France-KLM et décision C(2020) 2983 final de la Commission, du 4 mai 2020, relative à l'aide d'État SA.57082 (2020/N) – France – COVID 19 – Encadrement temporaire 107(3)(b) – Garantie et prêt d'actionnaire au bénéfice d'Air France, telle que corrigée par les décisions C(2020) 9384 final, du 17 décembre 2020, et C(2021) 5701 final, du 26 juillet 2021 (ci-après les « décisions attaquées »).

⁴⁵⁹ En vertu de l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE, les aides destinées à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre peuvent, sous certaines conditions, être considérées comme compatibles avec le marché intérieur.

⁴⁶⁰ Communication de la Commission, du 20 mars 2020, sur l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID 19 (JO 2020, C 91 I, p. 1), modifiée le 4 avril 2020 (JO 2020, C 112 I, p. 1), le 13 mai 2020 (JO 2020, C 164, p. 3) et le 29 juin 2020 (JO 2020, C 218, p. 3) (ci-après l'« encadrement temporaire »).

Il ressort, en outre, de la jurisprudence ainsi que de la communication de la Commission relative à la notion d'aide d'État ⁴⁶¹ que plusieurs entités juridiques distinctes peuvent être considérées comme formant une seule unité économique aux fins de l'application des règles en matière d'aides d'État. Parmi les éléments pris en compte pour déterminer l'existence d'une telle unité économique figurent notamment les liens capitalistiques, organiques, fonctionnels et économiques entre les entités concernées, les contrats prévoyant l'octroi de l'aide notifiée et le contexte dans lequel celle-ci s'inscrit.

Au regard de ces précisions, le Tribunal relève, tout d'abord, que les liens capitalistiques et organiques au sein du groupe Air France-KLM, tels que décrits dans les décisions attaquées, tendent à démontrer que les entités juridiques distinctes au sein dudit groupe forment une seule unité économique aux fins de l'application des règles en matière d'aides d'État. À cet égard, le Tribunal souligne qu'il résulte des constats de la Commission que la holding Air France-KLM exerce effectivement un contrôle sur Air France et sur KLM en s'immiscant directement ou indirectement dans leur gestion et prend ainsi part à l'activité économique exercée par elles. De plus, selon lesdits constats, il existe, au niveau du groupe Air France-KLM, une procédure de prise de décision centralisée et une certaine coordination, assurées par le biais d'organes mixtes regroupant des représentants de haut niveau de la holding Air France-KLM, d'Air France et de KLM, à tout le moins en ce qui concerne la prise de certaines décisions importantes.

La conclusion de la Commission, selon laquelle la holding Air France-KLM, Air France et KLM ne constituent pas une unité économique aux fins de l'identification des bénéficiaires des mesures d'aide notifiées, est, en outre, infirmée par les liens fonctionnels et économiques qui existent entre ces entités. En effet, la description desdits liens dans les décisions attaquées ainsi que les différents exemples invoqués à cet égard par Ryanair et Malta Air témoignent d'une certaine intégration et coopération fonctionnelles, commerciales et financières entre lesdites entités.

Ensuite, le Tribunal relève que, contrairement à l'argumentation de la Commission, le cadre contractuel sur la base duquel sont octroyées les mesures notifiées ainsi que les engagements pris par la République française dans le contexte de la décision Air France-KLM et Air France ne s'opposent pas à la qualification d'unité économique de la holding Air France-KLM, d'Air France et de KLM. Sur ce point, le Tribunal précise que ni les clauses contractuelles citées par la Commission, ni les engagements pris par la République française ne permettent de restreindre le cercle de bénéficiaires des mesures notifiées à Air France respectivement à la holding Air France-KLM et à Air France. Par rapport à la décision Air France-KLM et Air France, le Tribunal souligne, par ailleurs, que l'amélioration de la position financière de la holding Air France-KLM à la suite de la mesure notifiée aurait, en tout état de cause, comme conséquence d'exclure le risque de défaillance de celle-ci et, par là même, de sa filiale KLM et les sociétés que cette dernière contrôlait.

Au regard du lien chronologique et structurel existant entre les mesures faisant l'objet des décisions attaquées, et en soulignant que la décision Air France-KLM et Air France a été adoptée avant l'adoption de la seconde décision corrective de la décision Air France, le Tribunal constate, en outre, que l'existence de chacune de ces décisions aurait dû être prise en compte par la Commission lors de son examen des mesures notifiées. Ainsi, la Commission est restée en défaut d'expliquer la raison pour laquelle elle a défini les bénéficiaires des mesures d'aide notifiées de manière différente dans les décisions attaquées.

⁴⁶¹ Communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO 2016, C 262, p. 1).

Enfin, le Tribunal rejette l'argumentation de la Commission selon laquelle les mesures d'aide notifiées n'ont, tout au plus, que de simples effets économiques secondaires à l'égard de la holding Air France-KLM et de ses autres filiales (décision Air France) et à l'égard de KLM et de ses filiales (décision Air France-KLM et Air France). Sur ce point, le Tribunal rappelle que les effets prévisibles desdites mesures d'un point de vue ex ante suggèrent que la solution de financement prévue était susceptible de profiter au groupe Air France-KLM dans son ensemble, en améliorant sa position financière globale. Or, conformément à la communication de la Commission relative à la notion d'aide d'État, une telle solution de financement indique l'existence, à tout le moins, d'un avantage indirect au profit du groupe Air France-KLM, y compris KLM et les filiales de cette dernière.

Eu égard à l'ensemble de ces éléments, le Tribunal conclut que la Commission a commis une erreur manifeste d'appréciation en excluant la holding Air France-KLM et ses autres filiales, y compris KLM et les filiales de cette dernière (décision Air France), d'une part, et KLM et ses filiales (décision Air France-KLM et Air France), d'autre part, du périmètre des bénéficiaires des mesures d'aide notifiées. Cette identification erronée des bénéficiaires étant susceptible d'avoir une incidence sur l'ensemble de l'analyse de la compatibilité des mesures notifiées avec le marché intérieur au titre de l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE et de l'encadrement temporaire, le Tribunal annule les décisions attaquées.

IV. Dessins ou modèles

Arrêt du 22 mars 2023, B&Bartoni/EUIPO – Hypertherm (Électrode à insérer dans une torche) (T-617/21, [EU:T:2023:152](#))

« Dessin ou modèle communautaire – Procédure de nullité – Dessin ou modèle communautaire enregistré représentant une électrode à insérer dans une torche – Motif de nullité – Article 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 6/2002 – Pièce d'un produit complexe »

Hypertherm, Inc. est titulaire du dessin ou modèle communautaire représentant une électrode à insérer dans une torche faisant partie d'un système de coupage au plasma. La société B&Bartoni spol. s r.o. a introduit auprès de l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO) une demande en nullité contre ce dessin ou modèle au motif qu'il ne satisfaisait pas les conditions de protection des dessins ou modèles communautaires, car l'électrode n'était pas visible lors de l'utilisation normale de la torche⁴⁶². Cette demande a d'abord été accueillie par la division d'annulation, mais elle a ensuite été rejetée par la chambre de recours, qui a estimé que le produit représenté dans le dessin ou modèle contesté, à savoir l'électrode en cause, ne pouvait être considéré comme une pièce d'un produit complexe.

Siégeant en chambre élargie, le Tribunal interprète la notion de « pièce d'un produit complexe » aux termes de l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 6/2002. Il s'agit de la première fois qu'il se prononce sur la question de savoir si un consommable, comme l'électrode en l'espèce, peut constituer une pièce d'un produit complexe.

Appréciations du Tribunal

À titre liminaire, le Tribunal indique que la question de savoir si un produit répond à la notion de « pièce d'un produit complexe » doit être évaluée au cas par cas, en fonction d'un faisceau d'indices pertinents. Partant, afin d'apprécier si l'électrode en cause constitue une pièce d'un produit complexe, il examine la pertinence des quatre indices pris en compte par la chambre de recours dans la décision attaquée.

En premier lieu, le Tribunal estime que le caractère consommable de l'électrode est un indice pertinent pour apprécier si celle-ci constitue une pièce d'un produit complexe. Plus précisément, en l'absence d'une définition de la notion de « pièce d'un produit complexe » dans le règlement n° 6/2002, des caractéristiques types d'un consommable, telles que l'absence d'un lien solide et durable avec le produit complexe, ainsi que l'achat et le remplacement régulier de l'électrode en raison de sa durée de vie courte, constituent des indices pertinents pour identifier ce qui constitue une pièce d'un produit complexe. À cet égard, le Tribunal rappelle que les pièces d'un produit complexe sont des composants conçus pour être assemblés en un article industriel ou artisanal complexe, qui peuvent être remplacés de manière à permettre le démontage et le remontage d'un tel article. Or, l'électrode en cause, en tant que consommable d'une torche, est conçue pour être facilement ajoutée à cette dernière, consommée ou utilisée rapidement, et facilement remplacée par

⁴⁶² Aux termes de l'article 4 du règlement (CE) n° 6/2002 du Conseil, du 12 décembre 2001, sur les dessins ou modèles communautaires (JO 2002, L 3, p. 1), un dessin ou modèle appliqué à un produit ou incorporé dans un produit qui constitue une pièce d'un produit complexe n'est considéré comme nouveau et présentant un caractère individuel que dans la mesure où la pièce, une fois incorporée dans le produit complexe, reste visible lors d'une utilisation normale de ce produit.

l'utilisateur final sans que cette opération nécessite le démontage et le remontage d'un tel article. En outre, l'utilisateur final, qui achète et remplace régulièrement l'électrode, est en mesure de percevoir et d'apprécier ses caractéristiques, indépendamment de sa visibilité après l'installation dans la torche.

En deuxième lieu, le Tribunal considère que la question de savoir si le remplacement d'un produit nécessite le démontage et le remontage d'un produit complexe est aussi un facteur pertinent à prendre en considération pour déterminer si un tel produit constitue une pièce de ce dernier. En effet, la prise en compte du « démontage » et du « remontage » est fondée sur le règlement n° 6/2002 ⁴⁶³ et sur la jurisprudence de la Cour ⁴⁶⁴. Ainsi, un produit qui, lors de son remplacement, n'exige pas le démontage et le remontage du produit auquel il est intégré et qui est spécifiquement conçu pour être remplacé régulièrement et de manière simple par les utilisateurs finaux est moins susceptible de constituer une pièce d'un produit complexe qu'un produit qui est normalement remplacé par des professionnels ayant une expertise spécifique pour effectuer ce remplacement. En l'occurrence, le remplacement de l'électrode reste une opération simple pour l'utilisateur final qui ne saurait être considérée comme un « démontage » et un « remontage » de la torche au sens du règlement n° 6/2002.

En troisième lieu, le Tribunal constate, d'une part, que le caractère complet du produit complexe, sans l'électrode en cause, est un indice pertinent aux fins de l'appréciation de la notion de « pièce d'un produit complexe ». À cet égard, il souligne que, lors de l'achat d'une torche dépourvue d'électrode ou lorsque celle-ci est extraite de la torche, l'utilisateur final ne percevra pas cette dernière comme étant cassée ou incomplète. En revanche, sans ses pièces, un produit complexe ne sera, en principe, pas perçu par l'utilisateur final comme un produit complet en mesure de faire l'objet d'une utilisation normale ou comme un produit en bon état. Par ailleurs, si la torche et le système de coupage au plasma ne peuvent remplir leur fonction, à savoir couper ou gouger le métal, sans qu'une électrode n'y soit montée, cela n'implique pas que l'électrode doit être considérée comme une pièce d'un produit complexe. En effet, affirmer que, lorsqu'un produit ne peut remplir la fonction à laquelle il est destiné sans un autre produit, ce dernier doit être considéré comme une pièce du premier, reviendrait à ce qu'un grand nombre de produits distincts, ayant notamment un caractère consommable, sans lesquels des produits complexes ne peuvent remplir la fonction à laquelle ils sont destinés, seraient considérés à tort comme des pièces desdits produits complexes.

D'autre part, le fait que la torche puisse être proposée sur le marché sans l'électrode et que cette dernière fasse couramment l'objet d'une publicité et d'une vente séparée représente également un indice pertinent afin de déterminer si l'électrode en cause constitue une pièce d'un produit complexe. Certes, chaque producteur reste libre de commercialiser le produit complexe avec ses pièces ou de les vendre séparément et une telle décision commerciale n'est pas un élément décisif pour apprécier si un produit constitue une pièce d'un produit. Toutefois, il est inhabituel que l'achat d'un produit complexe n'inclue pas ses véritables pièces. En l'espèce, le produit complexe en cause, à savoir la torche, est vendu soit avec, soit sans les électrodes en cause.

En quatrième et dernier lieu, le Tribunal estime que le caractère interchangeable de l'électrode est un indice à prendre en compte dans cette analyse. En effet, un produit qui ne peut être remplacé par un autre produit non identique ou être utilisé dans différents produits complexes est, en principe, davantage susceptible d'être lié de manière durable et adaptée audit produit complexe, et de constituer ainsi une pièce de ce dernier. Par conséquent, le fait que l'électrode en cause puisse être

⁴⁶³ Article 3, sous c), du règlement n° 6/2002.

⁴⁶⁴ Arrêt du 20 décembre 2017, *Acacia et D'Amato* (C-397/16 et C-435/16, [EU:C:2017:992](#), point 65).

remplacée par une électrode différente et que des torches de types différents puissent utiliser l'électrode en cause est un facteur à prendre en compte pour déterminer que cette électrode ne constitue pas une pièce d'un produit complexe.

Eu égard à ces considérations, le Tribunal considère que les indices sur lesquels la chambre de recours s'est appuyée sont pertinents et conclut qu'elle n'a pas commis d'erreur en considérant que l'électrode en cause constitue un produit distinct et non une pièce d'un produit complexe.

V. Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives

1. Venezuela

Arrêt du 13 septembre 2023, Venezuela/Conseil (T-65/18 RENV, [EU:T:2023:529](#))

« Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises en raison de la situation au Venezuela – Interdiction de vente, de fourniture, de transfert ou d'exportation de certains biens et services – Droit d'être entendu – Obligation de motivation – Inexactitude matérielle des faits – Erreur manifeste d'appréciation – Droit international public »

Compte tenu de la dégradation de la situation en matière de droits de l'homme, d'État de droit et de démocratie, le Conseil de l'Union européenne a adopté, en 2017, des mesures restrictives en raison de la situation dans la République bolivarienne du Venezuela (ci-après le « Venezuela »). Les articles 2, 3, 6 et 7 du règlement 2017/2063⁴⁶⁵ prévoient, en substance, une interdiction de vendre, de fournir, de transférer ou d'exporter des équipements susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne et des services en rapport avec lesdits équipements et avec des équipements militaires à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme au Venezuela ou aux fins d'une utilisation dans ce pays.

Le Venezuela a introduit, en 2018, un recours tendant à l'annulation du règlement 2017/2063, dans la mesure où les dispositions de cet acte le concernaient. Par la suite, le Venezuela a adapté son recours afin que celui-ci vise également la décision 2018/1656⁴⁶⁶ et le règlement d'exécution 2018/1653⁴⁶⁷, actes par lesquels le Conseil avait, respectivement, prorogé et modifié les mesures restrictives adoptées. Par un arrêt du 20 septembre 2019, le Tribunal a rejeté ce recours comme étant irrecevable, au motif que la situation juridique du Venezuela n'était pas directement affectée par les dispositions litigieuses⁴⁶⁸. Saisie sur pourvoi, la Cour, par un arrêt du 22 juin 2021⁴⁶⁹, a annulé la décision du Tribunal, jugeant que le Venezuela avait bien qualité pour agir contre les articles 2, 3, 6 et 7 du règlement 2017/2063⁴⁷⁰. Elle a également renvoyé l'affaire devant le Tribunal pour qu'il statue au fond.

Dans son arrêt, rendu en formation de grande chambre et par lequel il rejette le recours, le Tribunal se prononce, dans une situation inédite, s'agissant d'un recours introduit par un État tiers dans le

⁴⁶⁵ Règlement (UE) 2017/2063 du Conseil, du 13 novembre 2017, concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Venezuela (JO 2017, L 295, p. 21, ci-après le « règlement attaqué »).

⁴⁶⁶ Décision (PESC) 2018/1656 du Conseil, du 6 novembre 2018, modifiant la décision (PESC) 2017/2074 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Venezuela (JO 2018, L 276, p. 10).

⁴⁶⁷ Règlement d'exécution (UE) 2018/1653 du Conseil, du 6 novembre 2018, mettant en œuvre le règlement (UE) 2017/2063 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Venezuela (JO 2018, L 276, p. 1).

⁴⁶⁸ Arrêt du 20 septembre 2019, *Venezuela/Conseil* (T-65/18, [EU:T:2019:649](#)).

⁴⁶⁹ Arrêt du 22 juin 2021, *Venezuela/Conseil (Affectation d'un État tiers)* (C-872/19 P, [EU:C:2021:507](#)).

⁴⁷⁰ Dans cet arrêt, la Cour a indiqué que l'arrêt initial était devenu définitif en ce qui concerne l'irrecevabilité du recours au regard du règlement d'exécution 2018/1653 et de la décision 2018/1656.

domaine des mesures restrictives, sur le droit d'être entendu du Venezuela et sur les prétendues violations du droit international invoquées par celui-ci.

Appréciation du Tribunal

À titre liminaire, le Tribunal constate que les mesures restrictives prévues aux articles 2, 3, 6 et 7 du règlement attaqué constituent des mesures restrictives de portée générale, celles-ci constituant, conformément à l'article 215, paragraphe 1, TFUE, des mesures interrompant ou réduisant les relations économiques avec un pays tiers en ce qui concerne certains biens et services. Ces mesures ne ciblent pas des personnes physiques ou morales identifiées, mais s'appliquent à des situations déterminées objectivement et à une catégorie de personnes envisagées de manière générale et abstraite.

S'agissant, en premier lieu, du moyen tiré de la violation du droit d'être entendu, le Tribunal rappelle, tout d'abord, que le droit d'être entendu ne saurait être transposé dans le contexte, comme dans le cas d'espèce, à l'adoption de mesures de portée générale et qu'aucune disposition n'oblige le Conseil à informer toute personne potentiellement visée par un nouveau critère de portée générale de l'adoption de ce critère. En outre, l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne s'applique à des « mesure[s] individuelle[s] » prises à l'encontre d'une personne, de sorte que cette disposition ne peut être invoquée dans le cadre de l'adoption de mesures de portée générale. Il ajoute, par ailleurs, que le règlement attaqué reflète un choix de l'Union en matière de politique internationale. L'interruption ou la réduction des relations économiques avec un pays tiers, en application de l'article 215, paragraphe 1, TFUE, participe, en effet, de la définition même de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)⁴⁷¹ par et à la discrétion des autorités de l'Union, en réaction à une situation internationale particulière, afin d'exercer une influence sur une telle situation. Or, l'audition préalable du pays tiers concerné reviendrait, selon le Tribunal, à obliger le Conseil à mener des discussions s'apparentant à des négociations internationales avec ce pays et viderait, de ce fait, de sa substance l'effet recherché par l'imposition desdites mesures à l'égard dudit pays, à savoir exercer une pression sur celui-ci afin d'entraîner une modification de son comportement. Enfin, le fait que le Venezuela soit directement concerné par les articles 2, 3, 6 et 7 du règlement attaqué ne saurait, en soi, lui conférer le bénéfice du droit d'être entendu. Au regard de ces différents éléments, le Tribunal conclut que le Venezuela ne saurait se prévaloir de ce droit au regard des mesures restrictives adoptées par le Conseil dans le règlement attaqué.

S'agissant, en deuxième lieu, du moyen tiré de l'inexactitude matérielle des faits et d'une erreur manifeste d'appréciation de la situation politique au Venezuela, le Tribunal rappelle que le Conseil dispose d'un large pouvoir d'appréciation quant aux éléments à prendre en considération en vue de l'adoption de mesures restrictives sur la base de l'article 29 TUE et de l'article 215 TFUE et que le contrôle exercé à cet égard par le juge de l'Union se limite à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation, de l'exactitude matérielle des faits ainsi que de l'absence d'erreur manifeste dans l'appréciation des faits et de détournement de pouvoir. Ce contrôle restreint s'applique, en particulier, à l'appréciation des considérations d'opportunité sur lesquelles les mesures sont fondées. Le Tribunal observe, en l'espèce, que les articles 2, 3, 6 et 7 du règlement attaqué reprennent, en substance, la position politique de l'Union exprimée dans la décision 2017/2074. Il constate à ce propos qu'il ressort des considérants 1 et 8 de cette décision que les mesures restrictives prévues auxdits articles sont fondées sur la détérioration constante de la démocratie, de

⁴⁷¹ Au sens de l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

l'État de droit et des droits de l'homme au Venezuela, ainsi que notamment sur la survenance de violences, dont il convenait, par le biais desdites mesures restrictives, de prévenir la reproduction.

Concernant, tout d'abord, des éléments de preuve avancés par le Conseil afin de démontrer l'exactitude matérielle des faits ayant fondé lesdites mesures, le Tribunal relève que ceux-ci proviennent de sources crédibles et font état, de manière détaillée, notamment, de la répression brutale opérée par le régime contre les dissidents et les opposants et de pressions exercées sur la procureure générale du Venezuela enquêtant sur les agissements des forces de sécurité.

Concernant, ensuite, les éléments de preuve produits, en réponse, par le Venezuela, le Tribunal conclut que ce dernier n'a pas démontré que les faits sur lesquels le Conseil s'est fondé pour adopter les mesures restrictives en cause seraient entachés d'inexactitudes matérielles, la quasi-totalité de ces éléments de preuve ne se rapportant pas au Venezuela et s'appuyant sur deux rapports internes au régime, sans que ceux-ci soient corroborés par des éléments de preuve provenant de sources externes à ce régime.

Concernant, enfin, l'appréciation du Conseil de la situation politique au Venezuela, le Tribunal remarque que les éléments de preuve apportés par le requérant à cet égard s'apparentent en fait à une contestation quant à l'opportunité de l'adoption des mesures restrictives en cause. Or, il n'appartient pas au Tribunal de substituer sa propre appréciation sur cette question à celle exprimée par le Conseil, lequel dispose d'un large pouvoir d'appréciation, de nature politique, quant à la définition des positions de l'Union sur une question relative à la PESC, conformément à l'article 29 TUE.

S'agissant, en troisième et dernier lieu, du moyen tiré de l'imposition de contre-mesures illégales et de la violation du droit international, le Tribunal commence par rappeler les termes de l'article 49, relatif à l'objet et aux limites des contre-mesures, du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, adopté par la Commission du droit international des Nations unies⁴⁷². Il souligne, à cet égard, que le règlement attaqué a été adopté dans un contexte de réaction à la détérioration constante de la situation au Venezuela, dans le but notamment de prévenir le risque de nouvelles violences et de violations des droits de l'homme dans ce pays. Le tribunal constate par ailleurs que les mesures restrictives prévues aux articles 2, 3, 6 et 7 du règlement attaqué n'avaient pas pour objectif de réagir à un fait internationalement illicite imputable au Venezuela par une inexécution temporaire d'obligations internationales de l'Union. Il en conclut qu'elles ne constituent pas des contre-mesures au sens de l'article 49 du projet d'articles de la CDI, et rejette, par voie de conséquence, les allégations du Venezuela relatives aux prétendues violations par le Conseil du principe de non-ingérence dans les affaires internes du Venezuela.

De la même manière, le Tribunal rejette l'argument tiré de l'adoption des mesures restrictives en cause sans l'autorisation préalable du Conseil de sécurité des Nations unies. Il rappelle que les traités donnent au Conseil la compétence pour adopter des actes contenant des mesures restrictives autonomes⁴⁷³, distinctes de mesures recommandées spécifiquement par le Conseil de sécurité des Nations unies. Il relève que le Venezuela n'a pas démontré sur ce point l'existence d'une « pratique

⁴⁷² Projet adopté en 2001 par la Commission du droit international des Nations unies (ci-après le « projet d'articles de la CDI »). L'article 49 énonce : « 1. L'État lésé ne peut prendre de contre-mesures à l'encontre de l'État responsable du fait internationalement illicite que pour amener cet État à s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu de la deuxième partie. 2. Les contre-mesures sont limitées à l'inexécution temporaire d'obligations internationales de l'État prenant les mesures envers l'État responsable. 3. Les contre-mesures doivent, autant que possible, être prises d'une manière qui permette la reprise de l'exécution des obligations en question. »

⁴⁷³ Article 29 TUE et article 215 TFUE.

générale acceptée comme étant le droit », conformément à l'article 38, paragraphe 1, sous b), du statut de la Cour internationale de justice, qui imposerait d'obtenir l'autorisation préalable du Conseil de sécurité des Nations unies préalablement à l'adoption, par le Conseil, de mesures restrictives.

En outre, s'agissant de la prétendue violation du principe de proportionnalité, le Tribunal constate qu'il existe un rapport raisonnable entre les mesures restrictives en cause et l'objectif poursuivi visant à prévenir le risque de nouvelles violences, d'un recours excessif à la force et de violations des droits de l'homme. Il estime, au regard de la nature limitée des mesures prévues aux articles 2, 3, 6 et 7 du règlement attaqué, ainsi que des dérogations que ce dernier prévoit, que lesdites mesures ne sont pas manifestement inappropriées ni ne vont au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi et que le principe de proportionnalité n'a, dès lors, pas été méconnu.

Le Tribunal rejette dès lors les arguments du Venezuela, tirés de la violation du droit international coutumier au regard de la prétendue imposition de contre-mesures illégales.

Enfin, quant à l'argument du Venezuela selon lequel les mesures adoptées par le Conseil impliqueraient l'exercice par l'Union d'une compétence extraterritoriale, et de ce fait, illégale en droit international, le Tribunal rappelle à nouveau la compétence conférée au Conseil par les traités⁴⁷⁴ en matière d'adoption des mesures restrictives, ceux-ci prévoyant notamment « l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers ». Il souligne que les mesures restrictives en cause visent des personnes et des situations relevant de la juridiction des États membres *ratione loci* ou *ratione personae*. Le pouvoir du Conseil d'adopter des mesures restrictives s'inscrit dans le cadre des mesures autonomes de l'Union adoptées dans le cadre de la PESC, conformément aux objectifs et aux valeurs de l'Union⁴⁷⁵, à savoir, notamment, l'objectif visant à promouvoir, dans le reste du monde, la démocratie, l'état de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui constitue un « intérêt juridique » commun à ce que les droits en cause soient protégés, conformément à la jurisprudence de la Cour internationale de justice⁴⁷⁶.

Au regard de ce qui précède, le Tribunal rejette le recours.

⁴⁷⁴ Article 29 TUE et article 215 TFUE.

⁴⁷⁵ Article 3, paragraphe 5, TUE et article 21 TUE.

⁴⁷⁶ Arrêts de la Cour internationale de justice, du 5 février 1970, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgique c. Espagne)* (CIJ Recueil 1970, p. 3, par. 33 et 34), du 20 juillet 2012, *Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Sénégal)* (CIJ Recueil 2012, p. 422, par. 68 à 70).

2. Ukraine

Arrêt du 15 novembre 2023, OT/Conseil (T-193/22, [EU:T:2023:716](#))

« 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, entités et organismes auxquels s'applique le gel des fonds et des ressources économiques – Inscription et maintien du nom du requérant sur les listes – Notion "d'homme d'affaires influent" – Article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145/PESC – Exception d'illégalité – Obligation de motivation – Erreur d'appréciation – Droit d'être entendu – Droit de propriété – Liberté d'entreprise – Proportionnalité – Détournement de pouvoir »

À la suite de l'agression militaire perpétrée par la Fédération de Russie (ci-après la « Russie ») contre l'Ukraine le 24 février 2022, le Conseil de l'Union européenne a adopté, le 15 mars 2022, la décision (PESC) 2022/429⁴⁷⁷ et le règlement 2022/427⁴⁷⁸ par lesquels le nom du requérant a été ajouté sur les listes des personnes, entités et organismes adoptées par le Conseil depuis 2014⁴⁷⁹ du fait du soutien accordé à des actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine.

Le requérant, un homme d'affaires de nationalité russe, s'est vu imposer, par le Conseil, le gel de ses fonds et avoirs bancaires, conformément à l'article 2, paragraphe 1, sous d) et g), de la décision 2014/145, au motif que, grand actionnaire d'un important conglomérat russe figurant parmi les plus grands contribuables de la Russie, il est considéré comme l'une des personnes les plus influentes de Russie entretenant des liens avec le président russe, lequel n'aurait pas manqué de récompenser ledit conglomérat pour sa loyauté envers les autorités russes. Ces mesures ont été prorogées à l'égard du requérant par la décision (PESC) 2022/1530⁴⁸⁰ et le règlement 2022/1529⁴⁸¹ du 14 septembre 2022 pour les mêmes motifs.

Le requérant a saisi le Tribunal de l'Union européenne d'un recours en annulation des actes du Conseil.

Le Tribunal, qui rejette, dans son intégralité, le recours en annulation du requérant, se prononce notamment, dans le cadre de l'examen d'une exception d'illégalité, sur la légalité des critères d'inscription adoptés par le Conseil, fondés notamment sur le soutien matériel et financier accordé

⁴⁷⁷ Décision (PESC) 2022/429 du Conseil, du 15 mars 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 871, p. 44).

⁴⁷⁸ Règlement d'exécution (UE) 2022/427 du Conseil, du 15 mars 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 871, p. 1).

⁴⁷⁹ 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 2022, L 78, p. 16).

⁴⁸⁰ 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. 149-296).

⁴⁸¹ 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).

par le requérant au gouvernement de la Russie, et l'avantage qu'il en tire en retour, ainsi que sur sa qualité d'homme d'affaires influent ayant une activité dans des secteurs économiques qui fournissent une source substantielle de revenus au gouvernement de la Russie.

Appréciation du Tribunal

S'agissant tout d'abord de l'exception d'illégalité soulevée par le requérant concernant l'article 1^{er}, sous d) et g), du règlement 2022/330⁴⁸² [ci-après le « critère d) » et le « critère g) »], qui, selon ce dernier, entraînerait notamment une violation du principe de sécurité juridique et recourrait à des critères inappropriés au regard des objectifs desdites mesures, le Tribunal relève qu'il ressort sans ambiguïté de son libellé que ledit critère d) vise de manière ciblée et sélective les personnes qui, même si elles n'ont, en tant que telles, aucun lien avec la déstabilisation de l'Ukraine, apportent un soutien matériel ou financier aux décideurs russes responsables de celle-ci ou tirent avantage de ces décideurs. En outre, ce critère n'exige pas que les personnes ou entités concernées tirent personnellement avantage de l'annexion de la Crimée ou de la déstabilisation de l'Ukraine.

En ce qui concerne le critère g), le Tribunal constate que son libellé vise de façon suffisamment claire et précise les femmes et hommes d'affaires influents ayant une activité dans des secteurs qui fournissent une source substantielle de revenus au gouvernement russe. Il en découle que les personnes visées peuvent être considérées comme influentes du fait de leur importance dans leur secteur d'activité et de l'importance que revêt ce secteur pour l'économie russe. Il existe par ailleurs un lien logique entre le fait de cibler ces dernières et l'objectif des mesures restrictives en cause qui est d'accroître la pression sur la Russie ainsi que le coût des actions de la Russie visant à compromettre l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine. Le Tribunal souligne également que lesdits critères, tels qu'interprétés à la lumière du contexte législatif et historique dans lequel ils ont été adoptés, ne sont pas manifestement inappropriés eu égard à l'objectif des mesures restrictives et à l'importance primordiale du maintien de la paix. Il rejette en conséquence le grief tiré de la violation du principe de sécurité juridique et celui contestant le caractère nécessaire et approprié desdits critères et, dès lors, ladite exception d'illégalité.

S'agissant ensuite de l'erreur manifeste d'appréciation invoquée par le requérant, tirée, premièrement, de l'absence prétendue de valeur probante des preuves produites au soutien du critère g), le Tribunal rappelle que l'activité du juge de l'Union est régie par le principe de libre appréciation des preuves. Ces dernières doivent être appréciées à la mesure de leur crédibilité en vérifiant la vraisemblance de l'information, au regard, notamment, de l'origine du document, des circonstances de son élaboration et de son destinataire, et en se demandant si ce document, d'après son contenu, peut être considéré comme étant sensé et fiable. En l'absence de pouvoirs d'enquête

⁴⁸² Règlement (UE) 2022/330 du Conseil du 25 février 2022 modifiant le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2022, L 51, p. 1). Conformément à son article 1^{er} :

« [...] 1. L'annexe I comprend : [...]

d) les personnes physiques ou morales, entités ou organismes qui apportent un soutien matériel ou financier aux décideurs russes responsables de l'annexion de la Crimée ou de la déstabilisation de l'Ukraine, ou qui tirent avantage de ces décideurs ;

[...]

g) les femmes et hommes d'affaires influents, les personnes morales, les entités ou organismes ayant une activité dans des secteurs économiques qui fournissent une source substantielle de revenus au gouvernement de la Fédération de Russie, qui est responsable de l'annexion de la Crimée et de la déstabilisation de l'Ukraine qui est responsable de l'annexion de la Crimée et de la déstabilisation de l'Ukraine, ainsi que les personnes physiques ou morales, entités ou organismes qui leur sont associés. »

dans des pays tiers, l'appréciation des autorités de l'Union peut, par ailleurs, se fonder sur des sources d'information accessibles au public. À cet égard, le Tribunal relève que la situation de conflit dans lequel la Russie et l'Ukraine sont impliquées peut rendre particulièrement difficile l'accès à la source primaire de certaines informations ainsi que le recueil de témoignages de la part de personnes acceptant d'être identifiées et rappelle que les difficultés d'investigation qui s'ensuivent peuvent faire obstacle à ce que des preuves précises et des éléments d'information objectifs soient apportés. À l'aune de ces considérations, le Tribunal conclut, dans le cas d'espèce, que la valeur probante des pièces du dossier de preuves fourni par le Conseil ne peut être écartée.

Deuxièmement, quant à la seconde branche du moyen, le Tribunal précise, d'une part, que ce moyen doit être considéré comme tiré d'une erreur d'appréciation des faits au regard du critère g), et non d'une appréciation « manifestement » erronée de ceux-ci, les juridictions de l'Union devant assurer un contrôle, en principe complet, de la légalité de l'ensemble des actes de l'Union. Il indique, d'autre part, que le contrôle juridictionnel ⁴⁸³ doit être effectif et repose, notamment, sur une vérification des faits allégués dans l'exposé des motifs soutenant la décision en cause. Par ailleurs, l'appréciation du bien-fondé des motifs retenus à l'encontre de la personne concernée doit être effectuée en examinant les éléments de preuve et d'information dans le contexte dans lequel ils s'insèrent. Le Conseil satisfait ainsi à la charge de la preuve qui lui incombe s'il fait état devant le juge de l'Union d'un faisceau d'indices suffisamment concrets, précis et concordants permettant d'établir l'existence d'un lien suffisant entre la personne concernée et le régime ou les situations combattues.

S'agissant, en premier lieu, de l'inscription initiale du requérant sur les listes sur la base du critère g), le Tribunal note que ce critère recourt à la notion de « femmes ou hommes d'affaires influents » en corrélation avec l'exercice d'une « activité dans des secteurs économiques qui fournissent une source substantielle de revenus au gouvernement [russe] », sans autre condition concernant un lien, direct ou indirect, avec ledit gouvernement. À ce sujet, il existe un lien logique entre le fait de cibler cette catégorie de personnes et l'objectif des mesures restrictives en question, qui est d'accroître la pression sur la Russie ainsi que le coût de ses actions contre l'Ukraine. Le Tribunal souligne qu'une interprétation contraire se heurterait tant au libellé du critère g) qu'à l'objectif visé. Eu égard au libellé, les personnes visées doivent être en effet considérées comme influentes du fait de leur importance dans leur secteur d'activité et de l'importance de ce secteur pour l'économie russe. Quant à l'objectif des mesures restrictives en cause, le Tribunal rappelle que celui-ci n'est pas de sanctionner certaines personnes ou entités en raison de leurs liens avec la situation en Ukraine ou avec le gouvernement russe, mais d'imposer des sanctions économiques à la Russie, afin d'accroître la pression sur celle-ci ainsi que le coût de ses actions contre l'Ukraine. Il en conclut que le critère g) n'implique pas, pour le Conseil, de démontrer l'existence de liens étroits ou d'une relation d'interdépendance avec le gouvernement de la Russie ni ne dépend davantage d'une imputabilité au requérant des décisions relatives à la poursuite du conflit en Ukraine ou d'un lien direct ou indirect avec la déstabilisation de ce pays.

À cet égard, le Tribunal constate que le Conseil n'a pas commis d'erreur d'appréciation en considérant le requérant comme étant un homme d'affaires influent, en le qualifiant notamment de « grand actionnaire du conglomerat Alfa Group », alors même que celui-ci aurait cédé ses parts dans cette société. En effet, au vu du critère g), la notion de « femme et homme d'affaires influent » se réfère à des éléments factuels qui s'inscrivent à la fois dans le passé et dans la durée, de sorte que les motifs d'inscription du requérant peuvent se référer à une situation factuelle qui existait avant l'adoption des actes initiaux et qui aurait été modifiée sans pour autant nécessairement impliquer l'obsolescence des mesures restrictives adoptées à son égard sur ce fondement.

⁴⁸³ Article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

S'agissant, en second lieu, du maintien du nom du requérant sur les listes sur la base du même critère, le Tribunal précise qu'il revient au Conseil, lors du réexamen périodique des mesures restrictives, de procéder à une appréciation actualisée de la situation et d'établir un bilan de l'impact des mesures précédemment adoptées au regard de leur objectif, à l'égard des personnes concernées. Pour justifier ce maintien, le Conseil peut se fonder sur les mêmes éléments de preuve ayant justifié l'inscription initiale, dans la mesure où les motifs d'inscription demeurent inchangés et que le contexte n'a pas évolué d'une manière telle que ces éléments de preuve seraient devenus obsolètes. En l'espèce, le Tribunal note que la prétendue cession du requérant des parts dans ABH Holdings n'a pas été démontrée par des éléments suffisamment convaincants. Par conséquent, le Conseil a pu estimer, à juste titre, que la situation individuelle du requérant n'avait pas vraiment évolué depuis l'inscription initiale de ce dernier sur les listes litigieuses. C'est, dès lors, sans commettre d'erreur d'appréciation que le Conseil a maintenu les mesures restrictives en cause.

Enfin, quant aux violations du principe de proportionnalité, du droit de propriété, de la liberté d'entreprendre et du droit d'exercer une profession avancées par le requérant, le Tribunal constate que les inconvénients causés au requérant à cet égard ne sont pas démesurés par rapport à l'importance de l'objectif poursuivi par les actes attaqués.

Le Tribunal rejette en conséquence le recours dans son intégralité.

VI. Agriculture et pêche

Arrêt du 8 mars 2023, Bulgarie/Commission (T-235/21, [EU:T:2023:105](#))

« FEAGA et Feader – Dépenses exclues du financement – Dépenses effectuées par la Bulgarie – Actions de promotion – Rapport d'enquête de l'OLAF – Apurement de conformité – Obligation de motivation »

En 2017, la Commission européenne a ouvert une procédure d'apurement de conformité concernant certaines dépenses effectuées par la République de Bulgarie au titre du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). La communication des constatations transmise à cet État membre indiquait que, conformément à l'article 52 du règlement n° 1306/2013⁴⁸⁴ et à la lumière des informations issues d'une enquête de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), la Commission examinait la possibilité d'exclure une partie de ces dépenses du financement de l'Union.

Une première réunion bilatérale entre la Commission et les autorités bulgares a eu lieu en juillet 2017. La Commission a ensuite transmis un premier rapport final de l'OLAF à la République de Bulgarie, puis, en mai 2018, a convoqué celle-ci à une seconde réunion bilatérale. La convocation faisait référence à l'article 54⁴⁸⁵ du règlement n° 1306/2013 et recommandait de procéder au recouvrement des paiements que ledit rapport estimait avoir été irrégulièrement versés. Dans ses observations sur la convocation, la République de Bulgarie a expressément informé la Commission de ce qu'elle n'entendait pas procéder au recouvrement dans l'immédiat, car une décision n'était pas encore rendue dans la procédure pénale préliminaire engagée à ce sujet. En septembre 2018, la Commission a transmis le second rapport final de l'OLAF, consacré aux irrégularités concernant les dépenses en cause.

En août 2020, dans son avis définitif, la Commission a indiqué maintenir sa position consistant à infliger à la République de Bulgarie une correction financière fondée sur l'article 54, paragraphe 5, sous a) et c), du règlement n° 1306/2013 du fait que l'organisme payeur, en ne réclamant pas le recouvrement des dépenses litigieuses auprès de leurs bénéficiaires dans les délais prévus par ces dispositions, s'est montré négligent.

En février 2021, par sa décision d'exécution (UE) 2021/261⁴⁸⁶ (ci-après la « décision attaquée »), la Commission a exclu un montant de 7 656 848,97 euros du financement par l'Union européenne.

La République de Bulgarie a demandé l'annulation de cette décision devant le Tribunal. Les moyens qu'elle soulève concernent, entre autres, la méconnaissance de ses droits procéduraux, la fixation erronée du point de départ du délai prévu pour le recouvrement de paiements indus ainsi qu'une

⁴⁸⁴ Règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 549). L'article 52 prévoit la procédure pour l'application de corrections dans le cadre de l'apurement en cas de déficiences dans les systèmes de gestion et de contrôle des États membres.

⁴⁸⁵ Cette disposition vise la procédure de recouvrement des paiements indus.

⁴⁸⁶ Décision d'exécution (UE) 2021/261 de la Commission, du 17 février 2021, écartant du financement de l'Union européenne certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO 2021, L 59, p. 10).

erreur d'appréciation visant l'obligation de diligence de l'organisme payeur au regard de ce recouvrement.

Le Tribunal rejette le recours et se prononce, dans ce cadre, sur une question inédite d'interprétation de l'article 52 et de l'article 54, paragraphe 5, sous a) et c), du règlement n° 1306/2013.

Appréciation du Tribunal

Tout d'abord, le Tribunal rejette le moyen soulevé par la République de Bulgarie selon lequel elle n'aurait pas bénéficié, lors de la procédure d'apurement, des garanties procédurales visées à l'article 52 du règlement n° 1306/2013 et à l'article 34 du règlement n° 908/2014⁴⁸⁷.

Certes, les motifs de la correction financière exposés dans la décision attaquée ne correspondent que partiellement aux motifs explicités par la Commission dans la communication des constatations afin de justifier l'ouverture de la procédure d'apurement. Toutefois, au regard du contenu de l'invitation à la seconde réunion bilatérale, en particulier l'indication des irrégularités pouvant justifier une correction financière et des mesures correctives à envisager, telles que le recouvrement des dépenses, cette invitation peut être considérée comme ayant, en substance, adapté la communication des constatations.

La République de Bulgarie ne saurait donc soutenir qu'elle n'a pas été mise en mesure de comprendre qu'une correction financière pourrait lui être infligée si elle n'entamait pas une procédure de recouvrement des dépenses litigieuses, conformément à l'article 54 du règlement n° 1306/2013. De plus, toutes les questions relatives à l'application de cette disposition ont été débattues dans la suite de la procédure d'apurement.

Ensuite, le Tribunal écarte l'argument avancé par la République de Bulgarie selon lequel seule la notification de la décision attaquée, et non pas des rapports finals de l'OLAF, constituerait le moment de la réception d'un « rapport de contrôle ou document similaire » et, en conséquence, le point de départ du délai de 18 mois pour le recouvrement des paiements concernés⁴⁸⁸.

À cet égard, le Tribunal relève que, si le législateur avait entendu fixer le point de départ de ce délai au moment de l'achèvement formel de la procédure d'apurement, prévue à l'article 52 du règlement n° 1306/2013, il se serait expressément référé aux actes d'exécution, tels que la décision attaquée. En outre, il n'aurait pas fait état d'un rapport de contrôle ou d'un document similaire, l'emploi de ces deux notions laissant entendre qu'il peut s'agir de documents de natures diverses, alors que seules des décisions peuvent clore la procédure d'apurement.

De plus, l'objet d'un rapport de contrôle ou d'un document similaire est d'indiquer l'existence d'une irrégularité et non pas de fixer le montant des dépenses qu'il convient d'écartier du financement de l'Union. Partant, contrairement à ce que soutient la République de Bulgarie, le fait que les rapports finals de l'OLAF ne permettaient pas de fixer définitivement le montant des dépenses à écartier du

⁴⁸⁷ Règlement d'exécution (UE) n° 908/2014 de la Commission, du 6 août 2014, portant modalités d'application du règlement n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les organismes payeurs et autres entités, la gestion financière, l'apurement des comptes, les règles relatives aux contrôles, les garanties et la transparence (JO 2014, L 255, p. 59). L'article 34 précise les différentes étapes de la procédure d'apurement de conformité.

⁴⁸⁸ En vertu de l'article 54, paragraphe 1, du règlement n° 1306/2013, « [p]our tout paiement indu résultant d'irrégularités ou de négligences, les États membres exigent un recouvrement auprès du bénéficiaire dans un délai de 18 mois suivant l'approbation et, le cas échéant, la réception par l'organisme payeur ou l'organisme chargé du recouvrement, d'un rapport de contrôle ou document similaire, indiquant l'existence d'une irrégularité ».

financement de l'Union et ne pouvaient pas aboutir automatiquement à l'ouverture d'une procédure administrative ou judiciaire au niveau national ne préjuge pas leur qualification de rapports de contrôle ou de documents similaires.

Enfin, le Tribunal rejette le moyen selon lequel la Commission aurait commis une erreur d'appréciation en considérant que l'organisme payeur de la République de Bulgarie n'a pas agi avec la diligence requise et a fait preuve de négligence en ne réclamant pas le recouvrement des dépenses litigieuses auprès de leurs bénéficiaires dans les délais prévus par l'article 54 du règlement n° 1306/2013.

Selon la jurisprudence, d'une part, il appartient aux États membres de choisir les moyens propices à assurer l'efficacité des contrôles et le prompt recouvrement des aides indûment versées. Toutefois, l'engagement d'une procédure pénale n'implique pas nécessairement que les autorités compétentes peuvent s'abstenir, par ailleurs, de toute mesure visant, sinon au recouvrement, du moins à la sécurisation d'une créance résultant d'un versement indu. D'autre part, les longueurs des procédures administratives ou judiciaires engagées par l'organisme payeur ne peuvent pas justifier un manquement à l'obligation de diligence qui impose aux États membres de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer une protection efficace des intérêts financiers de l'Union et de récupérer les sommes indûment versées.

Or, au jour de l'adoption de la décision attaquée, la République de Bulgarie n'avait engagé aucune procédure civile ou administrative aux fins de recouvrement des dépenses litigieuses. La seule procédure alors engagée était de nature pénale et se trouvait au stade de la phase d'enquête préliminaire. Son délai d'aboutissement n'a pas été indiqué.

Par ailleurs, les injonctions de l'organisme payeur, dont la République de Bulgarie fait valoir qu'elles ont été annulées par ses propres juridictions nationales, visaient à suspendre les paiements liés aux programmes concernés par les fraudes mentionnées dans les rapports finals de l'OLAF, et non à recouvrer des dépenses litigieuses. Partant, la République de Bulgarie ne saurait justifier l'absence de mesures de recouvrement en affirmant que les mesures prises par l'organisme payeur pourraient être annulées et donc se révéler inefficaces et coûteuses. En outre, rien ne peut permettre d'affirmer que, si des mesures visant au recouvrement des dépenses litigieuses avaient été adoptées, elles auraient toutes fait l'objet d'une demande en annulation devant les juridictions nationales ou auraient pu être annulées par ces juridictions.

Dans ce contexte, le Tribunal souligne que, en vertu de l'article 54, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement n° 1306/2013, si la République de Bulgarie avait adopté des mesures administratives de recouvrement et que, parallèlement, les juridictions nationales bulgares avaient conclu à l'absence d'irrégularité, elle aurait alors pu déclarer au fonds en cause, en tant que dépense, la charge financière qu'elle avait supportée à cet égard.

**Arrêt du 12 juillet 2023, Cunsorziu di i Salamaghji Corsi – Consortium
des Charcutiers Corses e.a./Commission (T-34/22, [EU:T:2023:386](#))**

« Indication géographique protégée – Appellation d'origine protégée – Demandes d'indications géographiques protégées « Jambon sec de l'Île de Beauté », « Lonzo de l'Île de Beauté » et « Coppa de l'Île de Beauté » – Appellations d'origine protégées antérieures « Jambon sec de Corse – Prisuttu », « Lonzo de Corse – Lonzu » et « Coppa de Corse – Coppa di Corsica » – Éligibilité des dénominations – Évocation – Article 7, paragraphe 1, sous a), et article 13, paragraphe 1, sous b), du règlement (UE) n° 1151/2012 – Étendue du contrôle par la Commission des demandes d'enregistrement – Article 50, paragraphe 1, et article 52, paragraphe 1, du règlement n° 1151/2012 – Erreur d'appréciation »

Les dénominations « Jambon sec de Corse »/« Jambon sec de Corse – Prisuttu », « Lonzo de Corse »/« Lonzo de Corse – Lonzu » et « Coppa de Corse »/« Coppa de Corse – Coppa di Corsica » ont fait l'objet, en 2014, d'un enregistrement en tant qu'appellations d'origine protégées (AOP)⁴⁸⁹.

En 2015, le Cunsorziu di i Salamaghji Corsi - Consortium des Charcutiers Corses (ci-après le « Consortium ») a demandé aux autorités nationales françaises, en application du règlement n° 1151/2012⁴⁹⁰, d'enregistrer les dénominations « Jambon sec de l'Île de Beauté », « Lonzo de l'Île de Beauté » et « Coppa de l'Île de Beauté » en tant qu'indications géographiques protégées (IGP).

En 2018, ces autorités ont pris des arrêtés procédant à l'homologation des cahiers des charges correspondants, en vue de leur transmission à la Commission européenne pour approbation.

Le syndicat détenteur des cahiers des charges des AOP « Jambon sec de Corse – Prisuttu », « Lonzo de Corse – Lonzu » et « Coppa de Corse – Coppa di Corsica » a demandé l'annulation de ces arrêtés devant le Conseil d'État (France). Il faisait valoir que le terme « Île de Beauté » imitait ou évoquait le terme « Corse » et introduisait donc une confusion avec les dénominations déjà enregistrées en tant qu'AOP. Le Conseil d'État a rejeté cette demande, au motif, notamment, que l'emploi de termes différents et la différence des protections conférées par une AOP, d'une part, et par une IGP, d'autre part, sont de nature à écarter ce risque de confusion.

Par décision d'exécution 2021/1879⁴⁹¹, la Commission a toutefois refusé l'enregistrement des dénominations « Jambon sec de l'Île de Beauté », « Lonzo de l'Île de Beauté » et « Coppa de l'Île de Beauté » en tant qu'IGP. Elle a considéré, inter alia, qu'il serait de notoriété publique que la dénomination « Île de Beauté » constitue une périphrase coutumière désignant, univoquement, la Corse aux yeux du consommateur français. Dès lors, les dénominations proposées constitueraient une violation de la protection octroyée aux AOP concernées par l'article 13, paragraphe 1, sous b), du

⁴⁸⁹ Par, respectivement, le règlement d'exécution (UE) n° 581/2014 de la Commission du 28 mai 2014 enregistrant une dénomination dans le registre des appellations d'origine protégées et des indications géographiques protégées [Jambon sec de Corse/Jambon sec de Corse - Prisuttu (AOP)] (JO 2014, L 160, p. 23), le règlement d'exécution (UE) n° 580/2014 de la Commission du 28 mai 2014 enregistrant une dénomination dans le registre des appellations d'origine protégées et des indications géographiques protégées [Lonzo de Corse/Lonzo de Corse - Lonzu (AOP)] (JO 2014, L 160, p. 21) et le règlement d'exécution (UE) n° 582/2014 de la Commission du 28 mai 2014 enregistrant une dénomination dans le registre des appellations d'origine protégées et des indications géographiques protégées [Coppa de Corse/Coppa de Corse - Coppa di Corsica (AOP)] (JO 2014, L 160, p. 25).

⁴⁹⁰ Règlement (UE) n° 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 21 novembre 2012, relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires (JO 2012, L 343, p. 1).

⁴⁹¹ Décision d'exécution (UE) 2021/1879 de la Commission, du 26 octobre 2021, portant rejet de trois demandes de protection de dénomination en tant qu'indication géographique conformément à l'article 52, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil [« Jambon sec de l'Île de Beauté » (IGP), « Lonzo de l'Île de Beauté » (IGP), « Coppa de l'Île de Beauté » (IGP)] (JO 2021, L 383, p. 1).

règlement n° 1151/2012 ⁴⁹². De ce fait, elles ne respecteraient pas les conditions d'éligibilité à l'enregistrement, à savoir l'article 7, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1151/2012 ⁴⁹³.

Le recours formé par le Consortium et certains de ses membres contre cette décision est rejeté par le Tribunal.

Bien que la Cour comme le Tribunal aient déjà eu l'occasion de statuer sur l'étendue du contrôle par la Commission de demandes d'enregistrement, cette affaire amène le Tribunal à se prononcer pour la première fois sur l'éligibilité d'une dénomination à être enregistrée, a fortiori après que des autorités et des juridictions nationales ont considéré que les consommateurs normalement informés et raisonnablement attentifs et avisés n'auraient pas, en présence des IGP demandées, directement à l'esprit, comme image de référence, les produits bénéficiant des AOP déjà enregistrées. En outre, c'est également la première fois que le Tribunal se prononce sur la possibilité, pour la Commission, de refuser l'enregistrement d'une dénomination sur la base d'une lecture combinée de l'article 7, paragraphe 1, sous a), et de l'article 13, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1151/2012.

Appréciation du Tribunal

Le Tribunal rejette le moyen selon lequel la Commission aurait outrepassé ses compétences et aurait violé l'autorité de la chose jugée.

Au sujet de la compétence de la Commission, le Tribunal constate, premièrement, que l'article 7, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1151/2012, lu en combinaison avec l'article 13, paragraphe 1, sous b), du même règlement, peut constituer un fondement légal valable pour refuser d'enregistrer une dénomination. Certes, l'article 7, paragraphe 1, sous a), est spécifiquement relatif au « cahier des charges du produit » de la dénomination faisant l'objet d'une demande de protection. Toutefois, la question de l'évocation visée à l'article 13 est sous-jacente à l'éligibilité à l'enregistrement au titre de cette disposition. En effet, la Commission doit apprécier, conformément à l'article 50, paragraphe 1, du règlement n° 1151/2012, lu à la lumière du considérant 58 de celui-ci, à l'issue d'un examen approfondi, si le cahier des charges qui accompagne la demande d'enregistrement contient les éléments exigés par ce règlement et si ces éléments n'apparaissent pas entachés d'erreurs manifestes.

Ce cahier des charges, dont l'élaboration constitue une étape nécessaire de la procédure d'enregistrement, doit notamment comporter la dénomination dont la protection est demandée telle qu'elle « est utilisée dans le commerce ou dans le langage commun ». Il s'ensuit que la Commission doit vérifier que cette utilisation ne viole pas la protection contre l'évocation prévue à l'article 13, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1151/2012. En effet, admettre l'enregistrement d'une IGP alors que celle-ci serait évocatrice d'une AOP déjà enregistrée priverait d'effet utile la protection prévue par l'article 13, paragraphe 1, sous b), car une fois cette dénomination enregistrée comme IGP,

⁴⁹² L'article 13 du règlement n° 1151/2012, relatif à la « [p]rotection », prévoit, en son paragraphe 1, sous b), que « [l]es dénominations enregistrées sont protégées contre : [...] b) toute usurpation, imitation ou évocation, même si l'origine véritable des produits ou des services est indiquée ou si la dénomination protégée est traduite ou accompagnée d'une expression telle que "genre", "type", "méthode", "façon", "imitation", ou d'une expression similaire, y compris quand ces produits sont utilisés en tant qu'ingrédients [...] ».

⁴⁹³ Selon l'article 7, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1151/2012, intitulé « Cahier des charges du produit » : « 1. Une appellation d'origine protégée ou une indication géographique protégée respecte un cahier des charges qui comporte au moins les éléments suivants : a) la dénomination devant être protégée en tant qu'appellation d'origine ou indication géographique telle qu'elle est utilisée dans le commerce ou dans le langage commun [...] ».

l'appellation précédemment enregistrée comme AOP ne pourrait plus bénéficier à l'égard de celle-ci de la protection prévue à cette disposition.

Dès lors, la Commission ne saurait être tenue d'accorder l'enregistrement d'une dénomination si elle considère illégale l'utilisation de celle-ci dans le commerce.

Deuxièmement, le Tribunal précise l'étendue de l'examen par la Commission de la conformité de dénominations aux conditions énoncées dans le règlement n° 1151/2012.

À cet égard, la Commission doit procéder⁴⁹⁴ à un examen approfondi, par des moyens appropriés, des demandes, afin de s'assurer qu'elles ne comportent pas d'erreurs manifestes et qu'elles ont tenu compte du droit de l'Union et des intérêts des parties prenantes en dehors de l'État membre de demande.

Troisièmement, la Commission dispose d'une marge d'appréciation différente selon qu'il s'agit de la première étape de la procédure d'enregistrement d'une dénomination, à savoir celle au cours de laquelle sont réunies les pièces constitutives du dossier de la demande d'enregistrement que les autorités nationales lui transmettront éventuellement, ou de la seconde étape de cette procédure, à savoir son propre examen des demandes d'enregistrement.

Tandis qu'il ressort de la jurisprudence⁴⁹⁵ que, s'agissant de la première de ces deux étapes, la Commission ne dispose que d'une marge d'appréciation « limitée, voire inexistante », elle dispose d'une marge d'appréciation autonome s'agissant de la décision d'enregistrer une dénomination en tant qu'AOP ou IGP au regard des conditions d'éligibilité à l'enregistrement prévues à l'article 7, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1151/2012, lu en combinaison avec l'article 13, paragraphe 1, sous b), dudit règlement.

Quant à une prétendue violation de l'autorité de la chose jugée, le Tribunal ajoute qu'une décision d'une juridiction nationale passée en force de chose jugée, établissant qu'il n'y avait pas de risque, pour des consommateurs normalement informés et raisonnablement attentifs et avisés, d'évocation entre les AOP enregistrées et les IGP demandées, ne saurait être invoquée en vue de remettre en cause l'appréciation autonome de la Commission de ces conditions d'éligibilité.

⁴⁹⁴ Aux termes du considérant 58 et de l'article 50, paragraphe 1, du règlement n° 1151/2012.

⁴⁹⁵ Arrêts du 29 janvier 2020, **GAEC Jeanningros** (C-785/18, [EU:C:2020:46](#)), et du 23 avril 2018, **CRM/Commission** (T-43/15, non publié, [EU:T:2018:208](#)).

VII. Santé publique

Arrêt du 4 octobre 2023, Ascenza Agro et Industrias Afrasa/Commission (T-77/20, [EU:T:2023:602](#))

« Produits phytopharmaceutiques – Règlement (CE) n° 1107/2009 – Règlement d'exécution (UE) 2020/17 – Non-renouvellement de l'approbation de la substance active chlorpyriphos-méthyl – Recours en annulation – Qualité pour agir – Recevabilité – Obligation d'examen de l'ensemble des conditions et des critères prévus par le règlement n° 1107/2009 – Absence de conclusions de l'EFSA – Obligation de transparence – Droit d'être entendu – Obligation de motivation – Évaluations divergentes du risque par l'État membre rapporteur et l'EFSA – Obligation de prendre en compte tous les éléments pertinents de l'espèce – Rapport intermédiaire d'une étude en cours – Principe de précaution – Charge et objet de la preuve – Erreur manifeste d'appréciation – Applicabilité de la méthode des références croisées et de l'approche fondée sur la force probante – Invocabilité des lignes directrices de l'ECHA et de l'EFSA »

Le chlorpyriphos-méthyl (ci-après le « CHP-méthyl ») est une substance active utilisée dans les produits phytopharmaceutiques pour lutter contre les organismes nuisibles et pour traiter les céréales stockées ainsi que les entrepôts vides. Le CHP-méthyl fait partie du groupe des organophosphorés, auquel appartient également une autre substance active dénommée chlorpyriphos.

La directive 91/414 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques⁴⁹⁶ a établi le régime juridique applicable à l'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques dans l'Union européenne. Le CHP-méthyl et le chlorpyriphos ont été inscrits à l'annexe I de ladite directive par la directive 2005/72⁴⁹⁷. L'approbation du CHP-méthyl par la Commission a été prorogée à trois reprises, avant d'expirer le 31 janvier 2020.

Ascenza Agro, SA⁴⁹⁸ et Dow AgroSciences Ltd, deux entreprises produisant du CHP-méthyl (ci-après les « demandeurs »), ont chacune présenté une demande de renouvellement⁴⁹⁹ de l'approbation du

⁴⁹⁶ Directive 91/414/CEE du Conseil, du 15 juillet 1991, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques (JO 1991, L 230, p. 1).

⁴⁹⁷ Directive 2005/72/CE de la Commission, du 21 octobre 2005, modifiant la directive 91/414/CEE du Conseil, en vue d'y inscrire les substances actives chlorpyriphos et chlorpyriphos-méthyl, mancozèbe, manèbe et métirame (JO 2005, L 279, p. 63). La directive 91/414 a été remplacée par le règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 21 octobre 2009, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414 du Conseil (JO 2009, L 309, p. 1), en vertu duquel les substances actives inscrites à l'annexe I de la directive 91/414 ont été réputées approuvées. Ces substances sont désormais énumérées dans la partie A de l'annexe du règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 de la Commission, du 25 mai 2011, portant application du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil, en ce qui concerne la liste des substances actives approuvées (JO 2011, L 153, p. 1).

⁴⁹⁸ Alors dénommée Sapec Agro SA.

⁴⁹⁹ L'approbation d'une substance active est renouvelée, sur demande, s'il est établi qu'il est satisfait aux critères d'approbation énoncés à l'article 4 et à l'annexe II du règlement n° 1107/2009, lesquels portent notamment sur l'incidence prévisible desdites substances actives sur la santé humaine. La mise en œuvre de la procédure de renouvellement des substances actives est régie par le règlement d'exécution (UE) n° 844/2012 de la Commission, du 18 septembre 2012, établissant les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de la procédure de renouvellement des substances actives, conformément au règlement n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques (JO 2012, L 252, p. 26).

CHP-méthyl. Dans son projet de rapport d'évaluation relatif audit renouvellement, le Royaume d'Espagne, en tant qu'État membre rapporteur, n'a pas conclu à l'existence d'effet nocif du CHP-méthyl sur la santé des êtres humains et a donc proposé le renouvellement de l'approbation de cette substance active.

L'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) a organisé une première consultation d'experts afin d'évaluer les risques du CHP-méthyl pour la santé humaine. Elle a rendu compte de ces évaluations dans une déclaration du 31 juillet 2019, dans laquelle elle a précisé que l'approche adoptée par les experts était largement fondée sur les similarités structurelles entre le CHP-méthyl et le chlorpyrifos.

Les experts avaient, en outre, relevé qu'il n'existait pas de littérature publique disponible concernant le potentiel génotoxique du CHP-méthyl alors que plusieurs publications étaient disponibles pour le chlorpyrifos, pour lequel des préoccupations avaient été soulevées. Ils s'étaient alors accordés pour considérer que ces incertitudes devaient être prises en compte dans l'évaluation du risque du CHP-méthyl et qu'il ne pouvait donc être exclu qu'il existe un risque potentiel d'atteintes à l'ADN. Aucune valeur de référence ne pouvait donc être établie tant pour la génotoxité que pour la neurotoxicité du développement, ce qui rendait impossible l'évaluation du risque pour les consommateurs, les opérateurs, les travailleurs, les personnes présentes et les résidents.

À la suite d'une seconde consultation d'experts, l'EFSA a adopté, le 8 novembre 2019, une version mise à jour de sa déclaration du 31 juillet 2019, dans laquelle elle a conclu que les critères relatifs à la santé humaine prévus à l'article 4 du règlement n° 1107/2009 n'étaient pas remplis pour le renouvellement de l'approbation du CHP-méthyl. Sur ce fondement, la Commission a adopté, le 10 janvier 2020, le règlement d'exécution 2020/17 portant sur le non-renouvellement de l'approbation de la substance active CHP-méthyl conformément au règlement n° 1107/2009⁵⁰⁰ (ci-après le « règlement attaqué »).

La Commission a, dans le règlement attaqué, fondé le refus de renouveler l'approbation du CHP-méthyl sur trois motifs. Premièrement, le fait que « le potentiel génotoxique du [CHP]-méthyl ne saurait être exclu », deuxièmement, l'existence de « préoccupations concernant [s]a neurotoxicité pour le développement » et, troisièmement, le fait qu'il « pouvait être approprié de classer le [CHP]-méthyl comme substance toxique pour la reproduction de la catégorie 1B ».

Par leur recours, les requérantes, Ascenza Agro et Industrias Afrasa, SA, demandent l'annulation du règlement attaqué.

Le Tribunal, statuant en chambre élargie, rejette ledit recours et se prononce, à cette occasion, sur un certain nombre de questions inédites au sujet du règlement n° 1107/2009 et du règlement d'exécution n° 844/2012. Ainsi, sur le plan procédural, il clarifie la notion de « conclusions » au sens de l'article 13 du règlement d'exécution n° 844/2012 et précise l'incidence, sur la légalité du règlement attaqué, des motifs d'un vote d'un État membre adopté dans le cadre de l'avis rendu par le comité permanent des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux (ci-

⁵⁰⁰ Règlement d'exécution (UE) 2020/17 de la Commission portant sur le non-renouvellement de l'approbation de la substance active [CHP-méthyl] conformément au règlement n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, et modifiant l'annexe du règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 de la Commission (JO 2020, L 7, p. 11). La Commission a également adopté, le 10 janvier 2020, le règlement d'exécution (UE) 2020/18, portant sur le non-renouvellement de l'approbation de la substance active chlorpyrifos, conformément au règlement n° 1107/2009, et modifiant l'annexe du règlement d'exécution n° 540/2011 (JO 2020, L 7, p. 14).

après le « comité permanent ») avant que la Commission ne se prononce sur le renouvellement d'une substance active. Par ailleurs, sur le fond, le Tribunal apporte des précisions sur l'application de l'obligation de transparence et du principe de précaution dans le domaine des produits phytopharmaceutiques. Il se prononce, en outre, sur la portée des méthodes d'évaluation des « références croisées » et de l'approche fondée sur la « force probante » dans le cadre de l'application du règlement n° 1107/2009.

Appréciation du Tribunal

- **Existence de « conclusions »**

S'agissant du grief des requérantes tiré de l'absence de conclusions adoptées par l'EFSA, le Tribunal constate qu'aucune définition de la notion de « conclusions » ne figure au sein du règlement d'exécution n° 844/2012⁵⁰¹ et du règlement n° 1107/2009⁵⁰². Néanmoins, il ressort de ces textes, d'une part, que, sur le plan formel, les conclusions doivent être adoptées par l'EFSA et communiquées au demandeur, aux États membres et à la Commission.

D'autre part, en ce qui concerne le contenu des conclusions, l'EFSA est notamment tenue de préciser « si la substance active est susceptible de satisfaire aux critères d'approbation de l'article 4 » du règlement n° 1107/2009. Ainsi, l'élément déterminant permettant de caractériser l'existence de conclusions est l'expression d'un avis de l'EFSA quant à l'aptitude d'une substance active à satisfaire aux conditions et critères posés par ce règlement.

En l'occurrence, l'EFSA ayant estimé, dans ses deux déclarations du 31 juillet et du 8 novembre 2019, que le CHP-méthyl ne remplissait pas lesdites conditions en ce qui concerne la santé humaine, celle-ci a bien adopté des conclusions au sens de l'article 13 du règlement d'exécution n° 844/2012. Un tel constat ne saurait être remis en cause par la seule désignation des documents en question, intitulés « déclarations », la caractérisation de l'existence de conclusions dépendant, en premier lieu, du contenu de ces documents.

- **Obligation de transparence**

Le Tribunal rappelle qu'il incombe à la partie affectée qui invoque la violation d'une obligation de transparence au soutien de conclusions en annulation dirigées contre un acte de l'Union de portée générale de se prévaloir d'une disposition expresse lui conférant un droit procédural et relevant du cadre juridique régissant l'adoption dudit acte.

Le Tribunal considère, premièrement, que le règlement attaqué constitue un acte de portée générale, sans que l'affectation individuelle d'Ascenza Agro par cet acte soit susceptible de remettre en cause une telle qualification. En effet, il y a lieu de distinguer, d'une part, la question de la portée générale ou individuelle d'un acte, laquelle dépend de l'acte pris en tant que tel, et, d'autre part, la question de l'affectation individuelle d'une partie requérante ordinaire, laquelle dépend de sa situation par rapport à cet acte. Ainsi, si, au regard des critères de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, certains actes ont, de par leur nature et leur portée, un caractère normatif, en ce qu'ils s'appliquent à la généralité des opérateurs économiques intéressés, ils peuvent, sans perdre leur caractère réglementaire, concerner, dans certaines circonstances, individuellement certains opérateurs

⁵⁰¹ Voir article 13, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement d'exécution n° 844/2012.

⁵⁰² Voir article 12, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement n° 1107/2009.

économiques qui ont, s'ils sont également affectés directement par ces actes, qualité pour introduire un recours en annulation à leur encontre.

Deuxièmement, le respect de l'obligation de transparence est, en matière phytopharmaceutique, assuré par des dispositions spécifiques prévues par le cadre juridique régissant l'adoption du règlement attaqué, à savoir le règlement n° 1107/2009, visant les dispositions générales relatives, notamment, à la procédure de renouvellement de l'approbation d'une substance active et le règlement d'exécution n° 844/2012, prévoyant les dispositions spécifiques relatives à la mise en œuvre de la procédure de renouvellement de l'approbation d'une telle substance.

Toutefois, le Tribunal relève que les requérantes n'ont invoqué, en l'espèce, aucune disposition spécifique conférant un droit procédural à Ascenza Agro et relevant du cadre juridique régissant l'adoption du règlement attaqué.

- **Modalités d'adoption de l'avis du comité permanent**

Le Tribunal rappelle que, en l'espèce, il est constant qu'un avis favorable du comité permanent sur le projet de règlement attaqué a pu être obtenu avec le vote également favorable du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Nonobstant ce qui précède, le Tribunal relève que les requérantes contestent, en réalité, les motifs du règlement attaqué et non sa procédure d'adoption.

Or, il ressort des motifs du règlement attaqué que son adoption n'a pas été fondée sur les éléments pris en compte par le Royaume-Uni pour son choix de vote, de sorte que le grief invoqué par les requérantes est inopérant.

- **Principe de précaution**

Le Tribunal rappelle que le principe de précaution permet, lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques pour la santé des personnes, l'adoption de mesures de protection sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées. Une application correcte du principe de précaution présuppose, notamment, une évaluation complète du risque pour la santé fondée sur les données scientifiques disponibles les plus fiables et les résultats les plus récents de la recherche internationale. Lorsqu'il s'avère impossible de déterminer avec certitude l'existence ou la portée du risque allégué en raison de la nature insuffisante, non concluante ou imprécise des résultats des études menées, mais que la probabilité d'un dommage réel pour la santé humaine persiste dans l'hypothèse où le risque se réaliserait, le principe de précaution justifie l'adoption de mesures restrictives.

En l'espèce, les experts et l'EFSA ont procédé à une évaluation du risque pour la santé de l'utilisation proposée du CHP-méthyl faisant apparaître des incertitudes. Une telle approche est donc conforme au principe de précaution, lequel implique que les autorités chargées de l'évaluation des risques, telles que l'EFSA, communiquent à la Commission non seulement les conclusions certaines auxquelles elles parviennent, mais également les incertitudes qui subsistent, afin qu'elle adopte, le cas échéant, des mesures restrictives.

- **Méthodes d'évaluation des risques retenues par l'EFSA et par la Commission**

Le Tribunal constate, dans un premier temps, que l'EFSA pouvait, à bon droit, faire usage de la méthode des références croisées et de celle fondée sur la force probante aux fins d'évaluer une substance active.

En effet, en ce qui concerne, tout d'abord, le contenu de ces deux méthodes, la méthode des références croisées⁵⁰³ permet de prédire les propriétés de certaines substances sur le fondement des données existantes relatives à d'autres substances de référence ayant une similarité structurale avec les premières. S'agissant de l'approche fondée sur la force probante, elle permet de prédire les propriétés de certaines substances sur le fondement de données provenant de plusieurs sources d'informations indépendantes⁵⁰⁴.

Concernant, ensuite, la finalité desdites méthodes, le règlement REACH prévoit⁵⁰⁵ que, en ce qui concerne la toxicité pour l'espèce humaine, les informations sur les propriétés intrinsèques des substances sont produites autant que possible par d'autres moyens que des essais sur des animaux vertébrés. Le recours aux études et aux essais peut ainsi être évité par l'usage de diverses méthodes⁵⁰⁶, parmi lesquelles figurent notamment la méthode des références croisées et l'approche fondée sur la force probante. Ainsi, la méthode des références croisées permet d'éviter de tester chaque substance pour chaque effet et peut être utilisée en cas d'absence de données concernant les substances soumises à l'évaluation des risques. Quant à l'approche fondée sur la force probante, lorsqu'elle permet de rassembler des éléments de preuve suffisants pour confirmer l'existence ou l'absence d'une propriété dangereuse particulière, cette approche conduit à renoncer à des essais supplémentaires sur des animaux. Le Tribunal en conclut que les deux méthodes visent, notamment, à limiter le recours aux essais sur des animaux vertébrés et qu'elles permettent donc, toutes deux, d'éviter de tester chaque substance pour chaque effet.

S'agissant, par ailleurs, de la légalité de l'usage des deux méthodes par l'EFSA, le Tribunal relève que les dispositions du règlement n° 1107/2009⁵⁰⁷ et du règlement d'exécution n° 844/2012 laissent à l'EFSA une large marge d'appréciation dans le choix des modalités d'évaluation qu'elle applique, sous réserve du caractère scientifique de son évaluation. De plus, le Tribunal rappelle qu'un large pouvoir d'appréciation est également reconnu à la Commission, compte tenu des appréciations scientifiques complexes qui doivent être opérées en la matière. Ainsi, dès lors que la Commission est amenée à se fonder sur l'évaluation des risques effectuée par l'EFSA, le contrôle opéré par le juge de l'Union sur cette évaluation doit également être limité à l'erreur manifeste d'appréciation.

À cet égard, le Tribunal estime que, dans la mesure où l'usage des deux méthodes est prévu tant par le règlement n° 1272/2008 que par le règlement REACH, le législateur de l'Union a considéré que ces méthodes étaient suffisamment fiables, d'un point de vue scientifique, pour être utilisées aux fins de l'évaluation de substances chimiques dans d'autres domaines que celui des produits phytopharmaceutiques.

⁵⁰³ 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), annexe XI, point 1.5.

⁵⁰⁴ Voir annexe I, point 1.1.1.3., du 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).

⁵⁰⁵ Règlement REACH, article 13, paragraphe 1.

⁵⁰⁶ Répertoire à la section 1 de l'annexe XI du règlement REACH.

⁵⁰⁷ Voir article 4.

Enfin, les deux méthodes, qui permettent d'éviter de tester chaque substance pour chaque effet, participent toutes deux à la réduction des essais sur les animaux et donc à la réalisation de l'un des objectifs poursuivis par le règlement n° 1107/2009 et, par voie de conséquence, par son règlement d'application, le règlement d'exécution n° 844/2012.

Dans un second temps, en ce qui concerne les modalités concrètes d'application des deux méthodes, le Tribunal observe, s'agissant de la méthode des références croisées, qu'il n'est pas contesté que le CHP-méthyl et le chlorpyriphos appartiennent à un même groupe de substances chimiques et que, globalement, ces substances disposent d'une structure chimique similaire.

Quant à l'approche fondée sur la force probante, le Tribunal relève que l'EFSA s'est bornée à constater que les essais et les études produits par les demandeurs ne permettaient pas de constater l'existence de risques pour la santé humaine, sans faire référence à la documentation accessible validée par la communauté scientifique au sens de l'article 7, paragraphe 1, sous m), du règlement d'exécution n° 844/2012. Elle n'a donc pas considéré que les données produites par les demandeurs étaient suffisantes pour formuler des conclusions adéquates et définitives et, en particulier, pour conclure à une absence de risque génotoxique présenté par le CHP-méthyl.

Au contraire, l'EFSA a indiqué, dans ses déclarations des 31 juillet et 8 novembre 2019, que les experts avaient relevé qu'il n'existait pas de littérature publique disponible concernant le potentiel génotoxique du CHP-méthyl, alors que plusieurs publications étaient disponibles pour le chlorpyriphos. Elle a ajouté que, comme des préoccupations avaient été soulevées pour le chlorpyriphos concernant des aberrations chromosomiques et des atteintes à l'ADN, les experts avaient conclu à l'existence de lacunes en matière de données pour le CHP-méthyl. Elle avait alors indiqué que les experts s'étaient accordés pour considérer que les incertitudes qui en résultaient devaient être prises en compte dans l'évaluation du risque du CHP-méthyl et qu'il ne pouvait donc pas être exclu qu'il y ait un risque potentiel d'atteintes à l'ADN. Par ailleurs, les experts et l'EFSA n'ont pas considéré que les articles scientifiques relatifs à la génotoxicité du CHP-méthyl devaient avoir une incidence plus importante sur leurs conclusions que l'ensemble des autres éléments relatifs à la génotoxicité du CHP-méthyl. Sans faire reposer l'évaluation des risques liés au CHP-méthyl sur les seuls essais et études que la réglementation imposait au demandeur de produire, ils ont également tenu compte de l'ensemble de la littérature scientifique pertinente disponible.

Arrêt du 15 février 2023, Austrian Power Grid e.a./ACER (T-606/20, [EU:T:2023:64](#))

« Énergie – Marché intérieur de l'électricité – Cadre de mise en œuvre de la plateforme européenne pour l'échange d'énergie d'équilibrage à partir des réserves de restauration de la fréquence avec activation automatique – Procédure d'adoption des modalités, des conditions et des méthodologies – Rejet de la proposition commune des gestionnaires de réseau – Compétence de l'ACER – Erreur de droit – Droits de la défense – Obligation de motivation »

Arrêt du 15 février 2023, Austrian Power Grid e.a./ACER (T-607/20, [EU:T:2023:65](#))

« Énergie – Marché intérieur de l'électricité – Cadre de mise en œuvre de la plateforme européenne pour l'échange d'énergie d'équilibrage à partir des réserves de restauration de la fréquence avec activation manuelle – Procédure d'adoption des modalités, des conditions et des méthodologies – Rejet de la proposition commune des gestionnaires de réseau – Compétence de l'ACER – Erreur de droit – Droits de la défense – Obligation de motivation »

Le règlement 2017/2195 de la Commission européenne, concernant l'équilibrage du système électrique ⁵⁰⁹, prévoit la mise en œuvre de plusieurs plateformes européennes pour l'échange d'énergie d'équilibrage. Parmi ces plateformes figurent, d'une part, la plateforme européenne pour l'échange d'énergie d'équilibrage à partir des réserves de restauration de la fréquence avec activation automatique (ci-après la « plateforme aFRR ») et, d'autre part, la plateforme européenne pour l'échange d'énergie d'équilibrage à partir des réserves de restauration de la fréquence avec activation manuelle (ci-après « la plateforme mFRR ») ⁵¹⁰.

Conformément à la procédure prévue par le règlement 2017/2195 ⁵¹¹, tous les gestionnaires de réseau de transport (ci-après les « GRT ») ont soumis à l'approbation des autorités de régulation nationales (ci-après les « ARN ») ⁵¹² des propositions communes de méthodologie pour la mise en œuvre de la plateforme aFRR et de la plateforme mFRR.

À la suite d'une demande conjointe des ARN, l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ci-après l'« ACER ») a, en vertu du même règlement ⁵¹³, statué sur ces propositions, telles que modifiées à l'issue des échanges et des consultations qui avaient eu lieu entre cette dernière, les ARN et les GRT. Ainsi, l'ACER a adopté deux décisions, l'une relative à la

⁵⁰⁸ Résumé commun pour les affaires Austrian Power Grid e.a./ACER (T-606/20) et Austrian Power Grid e.a./ACER (T-607/20).

⁵⁰⁹ Règlement (UE) 2017/2195 de la Commission, du 23 novembre 2017, concernant une ligne directrice sur l'équilibrage du système électrique (JO 2017, L 312, p. 6).

⁵¹⁰ Articles 20 et 21 du règlement 2017/2195, respectivement.

⁵¹¹ Article 20, paragraphe 1, et article 21, paragraphe 1, du règlement 2017/2195.

⁵¹² Article 5, paragraphe 1, et paragraphe 2, sous a), du règlement 2017/2195.

⁵¹³ Article 5, paragraphe 7, du règlement 2017/2195.

méthodologie aFRR et l'autre relative à la méthodologie mFRR (ci-après les « décisions de l'ACER »), auxquelles étaient jointes, en annexe, les méthodologies en cause, telles qu'amendées et approuvées par cette agence.

Austrian Power Grid, ČEPS, a.s., Polskie sieci elektroenergetyczne S.A., Red Eléctrica de España SA, RTE Réseau de transport d'électricité, Svenska kraftnät, TenneT TSO BV et TenneT TSO GmbH ont formé des recours ⁵¹⁴ contre ces décisions devant la commission de recours de l'ACER (ci-après la « commission de recours »). Leurs recours ayant été rejetés, elles ont saisi le Tribunal de deux recours tendant à l'annulation des décisions de la commission de recours, pour autant qu'elles les concernent, de certaines dispositions des décisions de l'ACER ainsi que des méthodologies y jointes.

Ces recours sont rejetés par la deuxième chambre élargie du Tribunal, qui, à cette occasion, se prononce, d'une part, sur la répartition des compétences entre l'ACER et les ARN dans le cadre de l'adoption des méthodologies aFRR et mFRR et, d'autre part, sur les fonctions requises pour l'exploitation des plateformes aFRR et mFRR au titre du règlement 2017/2195.

Appréciation du Tribunal

À titre liminaire, le Tribunal déclare irrecevables les recours en annulation en ce qu'ils sont dirigés contre les décisions de l'ACER et leurs annexes. À cet égard, il relève que, conformément à l'article 263, cinquième alinéa, TFUE et à l'acte instituant l'ACER, à savoir le règlement 2019/942 ⁵¹⁵, les requérantes, en tant que parties non privilégiées ⁵¹⁶, peuvent uniquement poursuivre devant le Tribunal l'annulation des décisions adoptées par la commission de recours, mais non celle des décisions de l'ACER et de leurs annexes. Par conséquent, le Tribunal se limite, en l'espèce, au contrôle de la légalité des décisions de la commission de recours, notamment en ce qu'elles confirment intégralement les décisions de l'ACER et les méthodologies aFRR et mFRR qui y sont jointes.

Conformément à la détermination effectuée ci-avant, le Tribunal poursuit son analyse sur le fond. En premier lieu, il rejette l'argumentation des requérantes selon laquelle la commission de recours a commis une erreur de droit en omettant de constater que l'ACER avait dépassé les limites de sa compétence en adoptant les décisions concernées.

Sur ce point, le Tribunal relève que, aux termes de l'article 6, paragraphe 10, du règlement 2019/942 et de l'article 5, paragraphe 7, du règlement 2017/2195, tels qu'applicables au moment de l'adoption des décisions de la commission de recours, l'ACER est compétente pour statuer ou adopter des décisions individuelles sur des questions ou des problèmes de réglementation ayant un effet sur le commerce transfrontalier ou sur la sécurité du réseau transfrontalier, telles que les méthodologies aFRR et mFRR, lorsque, comme en l'espèce, les ARN lui adressent une demande conjointe en ce sens. Selon le Tribunal, il ne ressort pas de ces dispositions que la compétence de l'ACER serait limitée aux seuls points de désaccord entre les autorités concernées.

Cette interprétation littérale est confortée par le contexte et les objectifs poursuivis par la réglementation dont ces dispositions font partie. À cet égard, il découle de l'exposé des motifs des

⁵¹⁴ En vertu de l'article 28 du règlement (UE) 2019/942 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juin 2019, instituant une agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (JO 2019, L 158, p. 22).

⁵¹⁵ Considérant 34, article 28, paragraphe 1, et article 29 du règlement 2019/942.

⁵¹⁶ Les parties privilégiées sont les parties visées à l'article 19, premier et deuxième alinéas, du statut de la Cour, à savoir les États membres, les institutions de l'Union, les États parties à l'accord sur l'Espace économique européen, autres que les États membres, ainsi que l'Autorité de surveillance AELE visée par ledit accord.

propositions de règlement 2019/942 et de règlement 713/2009⁵¹⁷, antérieurement applicable, une volonté claire du législateur de l'Union de rendre la prise de décisions sur des questions transfrontalières plus efficace et plus rapide, par un renforcement des pouvoirs de décision individuelle de l'ACER qui soit conciliable avec le maintien du rôle central des ARN en matière de régulation énergétique, et ce conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. Il ressort également du préambule du règlement 2019/942⁵¹⁸ que l'ACER a été instituée pour combler le vide réglementaire au niveau de l'Union et pour contribuer au fonctionnement efficace des marchés intérieurs de l'électricité et du gaz naturel.

Dès lors, la finalité et le contexte dans lequel s'inscrivent les dispositions pertinentes des règlements 2019/942 et 2017/2195, ainsi que les circonstances propres du cas d'espèce, confirment que l'ACER est habilitée à statuer sur l'élaboration des méthodologies aFRR et mFRR, en cas de demande conjointe des ARN en ce sens. De même, dans la mesure où des pouvoirs de décision propres ont été attribués à l'ACER pour lui permettre de remplir ses fonctions réglementaires de façon indépendante et efficace, cette agence est autorisée à modifier les propositions des GRT afin d'assurer leur conformité au droit de l'Union relatif à l'énergie, sans être liée par les éventuels points d'accord entre les ARN compétentes.

Il s'ensuit que la commission de recours de l'ACER n'a pas commis d'erreur de droit en entérinant la compétence de l'ACER pour statuer sur des points des méthodologies aFRR et mFRR qui auraient fait l'objet d'un accord entre les ARN.

En second lieu, le Tribunal rejette les griefs des requérantes tirés d'une erreur de droit commise par la commission de recours en constatant que l'inclusion de la fonction de gestion de capacité parmi les fonctions requises pour l'exploitation des plateformes aFRR et mFRR n'avait pas été imposée aux GRT par l'ACER, mais découlait directement de l'application du règlement 2017/2195.

Le Tribunal précise d'emblée que cette inclusion est déterminante pour apprécier si les propositions élaborées par les GRT devaient respecter les exigences supplémentaires prévues par le règlement 2017/2195⁵¹⁹ lorsque, comme en l'espèce, les GRT envisagent de désigner plusieurs entités pour assumer les différentes fonctions requises. À cet égard, il observe que, conformément audit règlement, les propositions de méthodologies soumises par les GRT doivent comprendre la définition des fonctions requises pour l'exploitation des plateformes aFRR et mFRR⁵²⁰. S'il ressort du règlement 2017/2195 que ces plateformes doivent comporter au moins la fonction d'optimisation de l'activation et la fonction de règlement des GRT-GRT⁵²¹, il n'est pas exclu qu'une autre fonction, telle que la gestion de capacité, soit également considérée comme étant requise pour l'exploitation de ces plateformes, en particulier si l'ajout d'une telle fonction apparaît nécessaire pour assurer une conception de haut niveau de cette plateforme répondant à des principes de gouvernance et à des processus opérationnels communs.

⁵¹⁷ Règlement (CE) n° 713/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, instituant une agence de coopération des régulateurs de l'énergie (JO 2009, L 211, p. 1).

⁵¹⁸ Considérant 10 du règlement 2019/942, antérieurement considérant 5 du règlement n° 713/2009.

⁵¹⁹ Article 20, paragraphe 3, sous e), i) à iii), et article 21, paragraphe 3, sous e), i) à iii), du règlement 2017/2195.

⁵²⁰ Article 20, paragraphe 3, sous c), et article 21, paragraphe 3, sous c), du règlement 2017/2195.

⁵²¹ Article 20, paragraphe 2, et article 21, paragraphe 2, du règlement 2017/2195.

Une interprétation de la notion de fonction requise pour l'exploitation des plateformes aFRR et mFRR, au regard du contexte et des objectifs poursuivis par le règlement 2017/2195, incite à considérer qu'il s'agit d'une fonction qui, tant sur le plan technique que juridique, apparaît comme étant nécessaire pour une mise en place et une exploitation efficaces et sûres desdites plateformes.

Or, selon le Tribunal, la fonction de gestion de capacité répond à une telle condition de nécessité. En effet, sur le plan juridique, le règlement 2017/2195 impose aux GRT de mettre à jour la capacité de transport entre zones disponible en continu aux fins de l'échange d'énergie d'équilibrage ou de la compensation des déséquilibres. Sur le plan technique, comme cela ressort des propositions des méthodologies aFRR et mFRR élaborées en l'espèce, la mise à jour en continu de cette capacité, qui sous-tend la fonction de gestion de capacité, est un intrant essentiel de la fonction d'optimisation de l'activation. La fonction de gestion de capacité a d'ailleurs été ajoutée aux plateformes par les GRT eux-mêmes, afin qu'elles répondent aux exigences d'une conception de haut niveau en termes d'efficacité et de sûreté requises par le règlement 2017/2195.

Au vu notamment des considérations qui précèdent, les décisions de la commission de recours sont confirmées.

IX. Politique commerciale commune

1. Antidumping

Arrêt du 21 juin 2023, Guangdong Haomei New Materials et Guangdong King Metal Light Alloy Technology/Commission (T-326/21, [EU:T:2023:347](#))

« Dumping – Importation de produits extrudés en aluminium originaires de Chine – Règlement d'exécution (UE) 2021/546 – Institution d'un droit antidumping définitif – Article 1^{er}, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/1036 – Définition du produit concerné – Détermination de la valeur normale – Article 2, paragraphe 6 bis, du règlement 2016/1036 – Rapport constatant l'existence de distorsions significatives dans le pays exportateur – Charge de la preuve – Recours à un pays représentatif – Article 3, paragraphes 1, 2, 3, 5 et 6, du règlement 2016/1036 – Préjudice – Facteurs et indices économiques influant sur la situation de l'industrie de l'Union – Droits de la défense – Principe de bonne administration »

Saisie d'une plainte déposée par l'association European Aluminium, la Commission européenne a adopté le règlement d'exécution 2021/546, instituant un droit antidumping définitif sur les importations de produits extrudés en aluminium originaires de Chine ⁵²².

Les sociétés de droit chinois Guangdong Haomei New Materials Co. Ltd et Guangdong King Metal Light Alloy Technology Co. Ltd, qui produisent et exportent vers l'Union européenne des produits extrudés en aluminium, ont introduit un recours tendant notamment à l'annulation dudit règlement d'exécution. La société italienne Airoidi Metalli SpA (ci-après « Airoidi ») est intervenue dans la procédure au soutien des requérantes.

En rejetant le recours en annulation, le Tribunal apporte plusieurs précisions sur la nouvelle méthode de calcul de la valeur normale du produit concerné par une enquête antidumping en présence de distorsions significatives du marché dans le pays exportateur, telle qu'introduite par l'article 2, paragraphe 6 bis, sous a), du règlement antidumping de base ⁵²³.

Appréciation du Tribunal

À l'appui de leur recours, les requérantes reprochaient, entre autres, à la Commission d'avoir commis une erreur de droit dans la définition du « produit concerné » par l'enquête antidumping, à savoir les produits extrudés en aluminium originaires de Chine. À cet égard, elles affirmaient qu'elles produisent des milliers de typologies de produits extrudés en aluminium, de sorte que la Commission aurait dû procéder à des distinctions.

En soulignant que la définition du produit concerné relève de l'exercice du large pouvoir d'appréciation reconnu aux institutions de l'Union dans le domaine des mesures de défense

⁵²² Règlement d'exécution (UE) 2021/546 de la Commission, du 29 mars 2021, instituant un droit antidumping définitif et portant perception définitive du droit provisoire institué sur les importations de produits extrudés en aluminium originaires de la République populaire de Chine (JO 2021, L 109, p. 1).

⁵²³ 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), tel que modifié par le règlement (UE) 2017/2321 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 (JO 2017, L 338, p. 1).

commerciale, le Tribunal constate que, conformément à la jurisprudence en la matière, la Commission a pris en compte plusieurs facteurs pertinents aux fins de cette définition, tels que les caractéristiques physiques, techniques et chimiques des produits en cause, leur usage, leur interchangeabilité, la demande de la part des clients et le processus de fabrication.

En outre, alors que la charge de la preuve pesait sur elles, les requérantes n'ont pas démontré que la Commission avait mal évalué lesdits facteurs, ni quels autres facteurs plus pertinents auraient dû être retenus.

Partant, le grief tiré d'une erreur manifeste d'appréciation dans la définition du produit concerné est rejeté.

Ensuite, le Tribunal examine les critiques avancées par les requérantes à l'encontre du constat, par la Commission, de l'existence de distorsions significatives sur le marché chinois, ainsi que les arguments d'Airoidi contestant la légalité du « rapport relatif aux distorsions significatives sur le marché chinois »⁵²⁴, établi par la Commission en 2017 et pris en compte par cette dernière aux fins de l'adoption du règlement d'exécution 2021/546.

S'agissant du moyen soulevé par Airoidi, le Tribunal rappelle que seuls les arguments d'un intervenant qui s'inscrivent dans le cadre défini par les conclusions et moyens des parties principales sont recevables. Or, étant donné que les requérantes n'avaient pas mis en cause la légalité du rapport relatif aux distorsions significatives sur le marché chinois, le moyen d'Airoidi contestant ce rapport est rejeté comme étant irrecevable.

En ce qui concerne les griefs des requérantes critiquant l'analyse par la Commission de l'existence de distorsions significatives sur le marché chinois, le Tribunal souligne que le concept de « distorsions significatives » dans le pays exportateur et la méthode de calcul de la valeur normale du produit concerné en présence de telles distorsions ont été introduits dans le règlement antidumping de base par le règlement modificatif 2017/2321⁵²⁵.

Dans ce cadre, le nouvel article 2, paragraphe 6 bis, sous a), du règlement antidumping de base prévoit que, en présence de distorsions significatives dans le pays exportateur, il peut être dérogé au principe selon lequel la valeur normale doit être établie en priorité sur la base du prix réellement payé ou à payer au cours d'opérations commerciales normales dans ce pays. Conformément au littéra c) de cette même disposition, la Commission peut établir un rapport décrivant la situation du marché dans un certain pays ou un secteur particulier lorsqu'elle dispose d'indications dûment fondées sur l'existence possible de distorsions significatives dans ce pays ou ce secteur. Les rapports de ce type et les éléments de preuve sur lesquels ils reposent sont versés au dossier de toute enquête se rapportant au pays ou au secteur en question.

Ces rappels étant faits, le Tribunal constate que, en l'espèce, la Commission a conclu à l'existence de distorsions significatives dans le secteur des produits extrudés en aluminium en Chine sur la base d'une analyse des différents facteurs dont il faut notamment tenir compte, en vertu de l'article 2, paragraphe 6 bis, sous b), du règlement antidumping de base. De plus, loin de se contenter d'une

⁵²⁴ Document de travail de la Commission relatif aux distorsions significatives dans l'économie de la République populaire de Chine aux fins des enquêtes de défense commerciale du 20 décembre 2017 [SWD(2017) 483 final/2].

⁵²⁵ Règlement (UE) 2017/2321 du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2017, modifiant le règlement de base et le règlement (UE) 2016/1037 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet de subventions de la part de pays non membres de l'Union européenne (JO 2017, L 338, p. 1).

analyse vague et hypothétique comme l'allèguent les requérantes, la Commission a non seulement pris en compte le rapport relatif aux distorsions significatives sur le marché chinois, établi conformément au littéra c) de cette même disposition, mais également un faisceau de rapports, de documents et de données provenant d'une variété importante de sources, y compris chinoises. Par ailleurs, la Commission n'a pas non plus manqué à son obligation de mettre les requérantes en mesure de faire connaître utilement leur point de vue sur la réalité et la pertinence des faits et des circonstances alléguées et sur les éléments de preuve retenus par la Commission à l'appui de sa conclusion concernant les distorsions significatives sur le marché chinois.

Ainsi, le Tribunal rejette les différents griefs mettant en cause l'analyse de l'existence de distorsions significatives sur le marché chinois.

Selon le Tribunal, la Commission n'a pas non plus commis d'erreur manifeste d'appréciation en choisissant la Turquie comme pays représentatif pour construire la valeur normale du produit concerné.

Lorsqu'il est jugé inapproprié de se fonder sur les prix et les coûts sur le marché intérieur du pays exportateur du fait de l'existence de distorsions significatives sur ce marché, l'article 2, paragraphe 6 bis, sous a), du règlement antidumping de base prévoit que la valeur normale du produit concerné est calculée exclusivement sur la base de coûts de production et de vente représentant des prix ou des valeurs de référence non faussés. À cette fin, la Commission peut utiliser comme sources d'information, notamment, les coûts de production et de vente correspondants dans un pays représentatif approprié, qui a un niveau de développement économique semblable à celui du pays exportateur.

Le critère qui doit être désormais respecté lors de la sélection du pays représentatif approprié est, par conséquent, le niveau de développement économique semblable à celui du pays exportateur. C'est dans le respect de ce nouveau critère que l'essentiel de la jurisprudence relative aux dispositions remplacées du règlement antidumping de base demeure applicable, à savoir que la Commission doit se fonder sur un pays tiers où le prix d'un produit similaire est formé dans des circonstances aussi comparables que possible à celles du pays d'exportation.

Au regard de ces précisions, le Tribunal écarte, d'une part, les références des requérantes à la jurisprudence antérieure non transposable et constate, d'autre part, que ces dernières ne contestent pas que la Turquie affiche un niveau de développement semblable à celui de la Chine. En rejetant, en outre, les arguments tirés de ce que la Chine a un nombre d'habitants supérieur à la Turquie et de ce que la demande intérieure est différente, le Tribunal conclut que les requérantes n'ont pas démontré que la Commission a commis une erreur manifeste d'appréciation dans le choix de la Turquie comme pays représentatif.

Selon le Tribunal, la Commission n'a pas non plus commis d'erreur manifeste d'appréciation en concluant à l'existence d'un préjudice pour l'industrie de l'Union et d'un lien de causalité entre ce préjudice et les importations de produits extrudés en aluminium originaires de Chine.

À cet égard, le Tribunal rejette l'argument des requérantes que la part de marché importante détenue par les producteurs de l'Union exclurait que l'industrie de l'Union aurait subi un préjudice important. Le Tribunal écarte, en outre, les griefs tirés du fait que la Commission aurait méconnu le contexte de croissance significative de la consommation et de la rentabilité de cette industrie. Sur ce point, le Tribunal rappelle, d'une part, qu'il n'est pas exigé, pour constater que l'industrie de l'Union subit un préjudice de nature à justifier l'adoption de droits antidumping, que tous les facteurs et indices économiques pertinents démontrent une tendance négative. D'autre part, la Commission a souligné que l'industrie de l'Union avait, en dépit de la progression de la demande, perdu des parts de marché et que sa rentabilité avait baissé pendant la période considérée.

De même, la Commission n'a pas non plus commis d'erreurs dans la prise en considération de la part de marché des importations en provenance de Chine qui, selon les requérantes, serait inférieure à 15 % en valeur absolue. En effet, si l'article 5, paragraphe 7, du règlement antidumping de base dispose qu'une procédure n'est pas ouverte lorsque les importations en provenance d'un pays représentent une part de marché inférieure à 1 %, la part de marché des importations de produits extrudés en aluminium en provenance de Chine est largement supérieure à ce pourcentage. Le règlement antidumping de base ne prévoyant pas d'autre seuil de part de marché pour conclure que les importations en provenance d'un pays tiers ne sont pas de nature à causer un préjudice, le Tribunal constate que les requérantes n'ont pas avancé d'autres arguments permettant de conclure à une erreur manifeste d'appréciation commise par la Commission.

Les autres moyens soulevés s'étant également révélés irrecevables ou non fondés, le Tribunal rejette le recours dans son intégralité.

2. Application extraterritoriale de la législation d'un pays tiers

Arrêt du 12 juillet 2023, IFIC Holding/Commission (T-8/21, [EU:T:2023:387](#))

« Politique commerciale – Protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers – Mesures restrictives prises par les États-Unis à l'encontre de l'Iran – Sanctions secondaires empêchant des personnes physiques ou morales de l'Union d'avoir des relations commerciales avec les entreprises visées par lesdites mesures – Interdiction de se conformer à une telle législation – Article 5, second alinéa, du règlement (CE) n° 2271/96 – Décision de la Commission autorisant une personne morale de l'Union à se conformer à ladite législation – Obligation de motivation – Portée rétroactive de l'autorisation – Prise en compte des intérêts de l'entreprise visée par les mesures restrictives du pays tiers – Droit d'être entendu »

En 2018, les États-Unis d'Amérique se sont retirés de l'accord sur le nucléaire iranien, signé en 2015 et ayant pour objet le contrôle du programme nucléaire iranien et la levée des sanctions économiques envers l'Iran. En conséquence de ce retrait, se fondant sur l'« Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012 » (loi de 2012 sur la liberté et la lutte contre la prolifération en Iran), les États-Unis ont de nouveau imposé des sanctions à l'Iran ainsi qu'à une liste de personnes déterminées⁵²⁶. Depuis cette date, il est de nouveau interdit à toute personne d'entretenir, en dehors du territoire des États-Unis, des relations commerciales avec les personnes figurant sur cette liste SDN.

À la suite de cette décision, afin de protéger ses intérêts, l'Union a adopté le règlement délégué 2018/1100⁵²⁷ modifiant l'annexe du règlement n° 2271/96⁵²⁸ pour y mentionner ladite loi américaine

⁵²⁶ Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (liste des ressortissants nationaux expressément identifiés et des personnes dont les avoirs sont bloqués, ci-après la « liste SDN »).

⁵²⁷ Règlement délégué (UE) 2018/1100 de la Commission, du 6 juin 2018, modifiant l'annexe du règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant (JO 2018, L 199I, p. 1).

⁵²⁸ Règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil, du 22 novembre 1996, portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant (JO 1996, L 309, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE) n° 37/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 15 janvier 2014, modifiant certains règlements relatifs à la politique commerciale commune en ce qui concerne les procédures d'adoption de certaines mesures (JO 2014, L 18, p. 1) ainsi que par le règlement délégué 2018/1100 (ci-après le « règlement »).

de 2012 sur la liberté et la lutte contre la prolifération en Iran. Ce dernier règlement, qui vise à assurer une protection contre l'application extraterritoriale des lois y annexées, interdit en particulier aux personnes concernées⁵²⁹ de se conformer aux lois en cause ou aux actions en découlant (article 5, premier alinéa), sauf autorisation accordée par la Commission européenne lorsque le non-respect de ces législations étrangères léserait gravement les intérêts des personnes couvertes par le règlement ou ceux de l'Union (article 5, second alinéa). Elle a également adopté le règlement d'exécution 2018/1101, établissant les critères pour l'application dudit article 5, second alinéa, du règlement n° 2271/96⁵³⁰.

IFIC Holding AG (ci-après « IFIC ») est une société allemande dont les actions sont indirectement détenues par l'État iranien et qui détient elle-même des participations dans différentes entreprises allemandes, au titre desquelles elle a droit à des dividendes. Clearstream Banking AG est la seule banque dépositaire de titres autorisée en Allemagne. Après l'inscription de IFIC, en novembre 2018, sur la liste SDN par les États-Unis, elle a interrompu le versement à IFIC de ses dividendes et bloqué ceux-ci sur un compte séparé. Le 28 avril 2020, à la suite d'une demande d'autorisation, au sens de l'article 5, second alinéa, du règlement n° 2271/96, de Clearstream Banking, la Commission a adopté la décision d'exécution C(2020) 2813 final, par laquelle elle a autorisé cette banque à se conformer à certaines lois des États-Unis en ce qui concerne les titres ou les fonds de la requérante, pour une période de douze mois (ci-après « l'autorisation litigieuse »). Cette autorisation a ensuite été renouvelée en 2021 et 2022 par les décisions d'exécution C(2021) 3021 final et C(2022) 2775 final⁵³¹ (ci-après « les décisions attaquées »). Dans ce contexte, sur le fondement de l'article 263 TFUE, IFIC a demandé au Tribunal l'annulation des décisions adoptées par la Commission à la demande de Clearstream Banking, cette dernière étant intervenue dans la procédure.

Le Tribunal rejette le recours d'IFIC et se prononce, à cette occasion, sur des questions de droit inédites au sujet du règlement n° 2271/96. Il considère notamment que les décisions attaquées n'ont pas d'effet rétroactif et que la Commission n'a pas commis d'erreur d'appréciation en ne prenant pas en compte les intérêts de la requérante ou en n'examinant pas si des alternatives moins contraignantes existaient. Il juge également que la limitation, pour la requérante, de son droit d'être entendue par la Commission dans le cadre de l'adoption desdites décisions était nécessaire et proportionnée, eu égard aux objectifs poursuivis par le règlement n° 2271/96.

Appréciation du Tribunal

Le Tribunal estime, premièrement, que les décisions attaquées n'ont pas d'effet rétroactif, celles-ci indiquant clairement qu'elles sont valides à partir de la date de leur notification et pour une période de douze mois⁵³². Il en résulte que l'autorisation litigieuse n'a pas de portée rétroactive et ne couvre

⁵²⁹ Les personnes visées à l'article 11 du règlement n° 2271/96 sont, notamment, d'une part, les personnes physiques qui résident dans l'Union et sont des ressortissants d'un État membre et, d'autre part, les personnes morales constituées en société dans l'Union (Article 11, points 1 et 2).

⁵³⁰ Règlement d'exécution (UE) 2018/1101 de la Commission du 3 août 2018 établissant les critères pour l'application de l'article 5, deuxième alinéa, du règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant (JO 2018, L 199 I, p. 7)

⁵³¹ Décision d'exécution C(2021) 3021 final de la Commission, du 27 avril 2021 et décision d'exécution C(2022) 2775 final de la Commission, du 26 avril 2022.

⁵³² Voir article 3 de chacune des décisions attaquées.

pas des comportements qui seraient intervenus avant la date de prise de validité des décisions attaquées, mais uniquement ceux intervenus à partir de cette date.

Deuxièmement, s'agissant du moyen de la requérante fondé sur une erreur d'appréciation, selon lequel la Commission n'aurait, en premier lieu, pas pris en compte les intérêts de celle-ci, mais uniquement ceux de Clearstream Banking, le Tribunal juge que la Commission n'avait pas à le faire. Il observe en effet que le règlement n° 2271/96⁵³³ prévoit que l'octroi d'une autorisation à se conformer aux lois annexées est subordonné à la condition que le non-respect de ces lois léserait gravement les intérêts de la personne demandant l'autorisation ou ceux de l'Union, mais que cette disposition ne mentionne pas les intérêts des tiers visés par les mesures restrictives du pays tiers. Le Tribunal fait le même constat concernant les critères non cumulatifs, énoncés par le règlement d'exécution 2018/1101⁵³⁴, dont la Commission doit tenir compte lors de l'évaluation d'une demande d'autorisation. En outre, aucun des critères en cause n'évoque une mise en balance des intérêts du tiers avec ceux du demandeur ou ceux de l'Union. Par ailleurs, s'il se peut que le tiers visé par les mesures restrictives relève du règlement n° 2271/96⁵³⁵ et rentre ainsi dans le champ d'application de certaines dispositions de ce règlement, une telle circonstance ne saurait conduire, dans le cadre de l'application de l'exception prévue à l'article 5, second alinéa, dudit règlement, à prendre en compte des intérêts autres que ceux prévus par ladite disposition. S'agissant, en second lieu, de l'argument de la requérante selon lequel la Commission n'aurait pas pris en compte la possibilité de recourir à des alternatives moins contraignantes ou la possibilité, pour la requérante, de se prévaloir d'un droit à indemnisation, le Tribunal relève que le règlement d'exécution 2018/1101⁵³⁶ n'impose pas de telles obligations à la Commission. En effet, l'examen de la Commission consiste à vérifier si les éléments de preuve transmis par le demandeur permettent de conclure, au regard des critères fixés par le règlement d'exécution 2018/1101⁵³⁷, que, en cas de non-respect des lois annexées, les intérêts du demandeur ou de l'Union seraient gravement lésés, au sens de l'article 5, second alinéa, du règlement n° 2271/96. La Commission, lorsqu'elle conclut que la survenance d'un dommage grave auxdits intérêts est suffisamment démontrée, n'est dès lors pas tenue d'examiner l'existence d'alternatives à l'autorisation.

Troisièmement, s'agissant du moyen tenant à la violation du droit d'être entendu, le Tribunal estime que le législateur de l'Union a choisi d'établir un système dans le cadre duquel les intérêts des tiers visés par les mesures restrictives n'ont pas à être pris en compte et ces tiers n'ont pas à être associés à la procédure de l'article 5, second alinéa, du règlement n° 2271/96. En effet, l'adoption d'une décision au titre de ladite disposition répond à des objectifs d'intérêt général consistant à protéger les intérêts de l'Union ou des personnes exerçant des droits sous le régime du traité FUE contre les préjudices graves qui pourraient découler du non-respect des lois annexées.

Dans ce cadre, non seulement l'exercice d'un droit d'être entendu par les tiers visés par les mesures restrictives dans la procédure en cause ne serait pas conforme aux objectifs d'intérêt général poursuivis par ladite législation, mais il risquerait encore, par la diffusion non contrôlée d'informations qui pourraient être portées à la connaissance des autorités du pays tiers à l'origine des lois annexées, de mettre en péril la réalisation de ces objectifs. Ainsi, ces autorités pourraient avoir

⁵³³ Voir article 5, second alinéa, du règlement n° 2271/96.

⁵³⁴ Voir article 4 du règlement d'exécution 2018/1101.

⁵³⁵ Voir article 11 du règlement n° 2271/96.

⁵³⁶ Voir article 3 du règlement d'exécution 2018/1101.

⁵³⁷ Voir article 4 du règlement d'exécution 2018/1101.

connaissance du fait qu'une personne a demandé une autorisation et qu'elle est, par conséquent, susceptible de se conformer ou non à la législation extraterritoriale du pays tiers en question, ce qui entraînerait des risques en termes d'enquêtes et de sanctions à l'égard de celle-ci, et, partant, de préjudice pour les intérêts de cette personne, et, le cas échéant, de l'Union.

Par ailleurs, aucun élément inhérent à la situation personnelle desdits tiers ne figure directement parmi les éléments que doit comprendre la demande d'autorisation⁵³⁸ ou parmi les critères pris en compte par la Commission lorsqu'elle évalue une telle demande⁵³⁹. Ainsi, dans le système instauré par le règlement n° 2271/96 en la matière, les tiers visés par les mesures restrictives n'apparaissent pas comme étant susceptibles de faire valoir, devant la Commission, des erreurs ou des éléments relatifs à leur situation personnelle. Dès lors, une limitation du droit d'être entendu des tiers visés par les mesures restrictives dans le cadre d'une telle procédure n'apparaît pas, eu égard au cadre juridique pertinent et aux objectifs poursuivis par celui-ci, comme étant disproportionnée et comme ne respectant pas le contenu essentiel de ce droit. Il en découle que, dans les circonstances spécifiques de l'espèce, ladite limitation du droit d'être entendu est justifiée, au sens de la jurisprudence, et est nécessaire et proportionnée eu égard aux objectifs poursuivis par le règlement n° 2271/96 et, en particulier, son article 5, second alinéa. La Commission n'était, par conséquent, pas tenue d'entendre la requérante dans le cadre de la procédure ayant conduit à l'adoption des décisions attaquées.

En outre, la requérante prétendait que, afin de respecter son droit d'être entendue, la Commission aurait dû publier, à tout le moins, le dispositif des décisions attaquées. Rien ne permet cependant de considérer qu'une telle obligation de publication incombait à la Commission. D'une part, cette prétendue obligation n'a de base juridique dans aucune disposition pertinente ; d'autre part, la publication des décisions attaquées postérieurement à leur adoption n'est pas susceptible d'avoir une incidence sur l'exercice d'un éventuel droit d'être entendue de la requérante au cours de la procédure administrative. Enfin, le Tribunal écarte, pour les mêmes raisons, l'argument de la requérante selon lequel, en alternative, la Commission aurait dû lui communiquer les décisions attaquées après leur adoption. Eu égard à ce qui précède, il ne saurait dès lors être considéré que, en n'ayant pas publié ou communiqué à la requérante les décisions attaquées, la Commission aurait violé le droit de celle-ci d'être entendue.

⁵³⁸ Au sens de l'article 3, paragraphe 2, du règlement d'exécution 2018/1101 : « [L]es demandes comportent le nom et les coordonnées des demandeurs, indiquent les dispositions précises de la législation extraterritoriale visée ou l'action ultérieure qui sont en cause et décrivent la portée de l'autorisation demandée et le dommage qu'entraînerait le non-respect ».

⁵³⁹ Au sens des critères prévus à l'article 4 du règlement d'exécution 2018/1101, lesquels visent à apprécier si un dommage grave serait causé aux intérêts protégés visés à l'article 5, second alinéa, du règlement n° 2271/96.

X. Politique économique et monétaire ⁵⁴⁰

Arrêt du 22 novembre 2023, Del Valle Ruíz e.a./CRU (T-302/20, T-303/20 et T-307/20, [EU:T:2023:735](#))

« Union économique et monétaire – Union bancaire – Mécanisme de résolution unique des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement (MRU) – Résolution de Banco Popular Español – Décision du CRU refusant d'accorder un dédommagement aux actionnaires et aux créanciers concernés par les mesures de résolution – Droit de propriété – Droit d'être entendu – Droit à un recours effectif – Valorisation de la différence de traitement – Indépendance de l'évaluateur »

Arrêt du 22 novembre 2023, Molina Fernández/CRU (T-304/20, [EU:T:2023:734](#))

« Union économique et monétaire – Union bancaire – Mécanisme de résolution unique des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement (MRU) – Résolution de Banco Popular Español – Décision du CRU refusant d'accorder un dédommagement aux actionnaires et aux créanciers concernés par les mesures de résolution – Valorisation de la différence de traitement – Indépendance de l'évaluateur »

Arrêt du 22 novembre 2023, ACMO e.a./CRU (T-330/20, [EU:T:2023:733](#))

« Union économique et monétaire – Union bancaire – Mécanisme de résolution unique des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement (MRU) – Résolution de Banco Popular Español – Décision du CRU refusant d'accorder un dédommagement aux actionnaires et aux créanciers concernés par les mesures de résolution – Valorisation de la différence de traitement – Indépendance de l'évaluateur »

Dans les affaires jointes T-302/20, T-303/20 et T-307/20 et dans l'affaire T-304/20, les requérants sont des personnes physiques et morales qui étaient actionnaires de Banco Popular Español, SA (ci-après « Banco Popular ») avant l'adoption d'un dispositif de résolution à l'égard de cette dernière. En revanche, dans l'affaire T-330/20, il s'agit de fonds de placement qui, avant l'adoption de ce même dispositif, détenaient des instruments de fonds propres, à l'exception de l'un d'entre eux, venu aux droits d'une entité détenant des obligations de Banco Popular.

Le 7 juin 2017, la session exécutive du Conseil de résolution unique (CRU) a adopté, sur le fondement du règlement n° 806/2014 ⁵⁴¹, un dispositif de résolution à l'égard de Banco Popular ⁵⁴², approuvé le même jour par la Commission européenne ⁵⁴³.

⁵⁴⁰ Résumé commun pour les affaires Del Valle Ruíz e.a./CRU (T-302/20, T-303/20 et T-307/20), Molina Fernández/CRU (T-304/20) et ACMO e.a./CRU (T-330/20).

⁵⁴¹ Règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 15 juillet 2014, établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 (JO 2014, L 225, p. 1).

⁵⁴² Décision SRB/EES/2017/08 concernant l'adoption d'un dispositif de résolution à l'égard de Banco Popular (ci-après le « dispositif de résolution »).

⁵⁴³ Décision (UE) 2017/1246 de la Commission européenne, approuvant le dispositif de résolution à l'égard de Banco Popular (JO 2017, L 178, p. 15).

Avant l'adoption de ce dispositif, le CRU avait engagé le cabinet Deloitte Réviseurs d'Entreprises, en tant qu'évaluateur (ci-après le « cabinet évaluateur »), afin de réaliser une valorisation de Banco Popular, préalablement à une éventuelle résolution, ainsi que la valorisation de la différence de traitement, postérieurement à une résolution potentielle. Le 6 juin 2017, le cabinet évaluateur a remis au CRU une valorisation (ci-après la « valorisation 2 »), qui avait pour but d'estimer la valeur de l'actif et du passif de Banco Popular et de fournir une estimation sur le traitement dont les actionnaires et créanciers auraient bénéficié si Banco Popular avait fait l'objet d'une procédure normale d'insolvabilité ainsi que des éléments permettant de prendre une décision concernant les actions et les titres de propriété à transférer et permettant au CRU de déterminer des conditions commerciales aux fins de l'instrument de cession des activités. Dans le dispositif de résolution, considérant que les conditions requises ⁵⁴⁴ étaient remplies, le CRU a décidé de soumettre Banco Popular à une procédure de résolution. Au terme d'un processus de vente transparent et ouvert réalisé par l'autorité de résolution espagnole, le Fonds de restructuration ordonnée des établissements bancaires (FROB), les nouvelles actions de Banco Popular ont été transférées à Banco Santander SA.

À la suite de l'adoption du dispositif de résolution, le cabinet évaluateur a transmis au CRU la valorisation de la différence de traitement ⁵⁴⁵ (ci-après la « valorisation 3 ») visant à déterminer si les actionnaires et créanciers affectés auraient bénéficié d'un meilleur traitement si Banco Popular avait fait l'objet d'une procédure normale d'insolvabilité que celui dont ils ont fait l'objet du fait de la résolution. Cette valorisation a été réalisée dans le cadre d'un scénario de liquidation, en application de la législation espagnole, au moment où le dispositif de résolution a été adopté. Le cabinet évaluateur a estimé que l'ouverture d'une procédure normale d'insolvabilité aurait abouti à une liquidation non planifiée. Il a conclu qu'aucun recouvrement n'aurait été attendu dans le cadre d'une telle procédure et qu'il n'existait donc pas de différence de traitement avec celui résultant de la mesure de résolution.

Par la suite, afin de pouvoir prendre une décision finale sur la nécessité ou non de leur accorder un dédommagement en recourant au Fonds de résolution unique ⁵⁴⁶, le CRU a invité les actionnaires et créanciers affectés à lui faire part de leur intérêt à exercer leur droit d'être entendus, eu égard à sa décision préliminaire à ce sujet ⁵⁴⁷, dans laquelle il concluait, au regard de la valorisation 3, qu'il n'était pas tenu de leur verser un dédommagement. La procédure relative au droit d'être entendu s'est déroulée en deux phases successives, à savoir, la phase d'inscription, dans laquelle les actionnaires et créanciers affectés étaient invités à faire part de leur intérêt à exercer leur droit d'être entendus, puis la phase de consultation, au cours de laquelle les personnes concernées pouvaient soumettre leurs commentaires sur la décision préliminaire à laquelle était annexée la version non confidentielle de la valorisation 3.

À l'issue de cette phase de consultation, le CRU a examiné les commentaires pertinents et a reçu du cabinet évaluateur un document de clarification dans lequel ce dernier a confirmé que la stratégie et les différents scénarios de liquidation hypothétiques détaillés dans la valorisation 3 ainsi que les méthodologies suivies et les analyses menées restaient valables.

⁵⁴⁴ En vertu de l'article 18, paragraphe 1, du règlement n° 806/2014.

⁵⁴⁵ En vertu de l'article 20, paragraphes 16 à 18, du règlement n° 806/2014.

⁵⁴⁶ En vertu de l'article 76, paragraphe 1, sous e), du règlement n° 806/2014.

⁵⁴⁷ Décision préliminaire du CRU sur la nécessité d'accorder ou non un dédommagement aux actionnaires et aux créanciers qui ont fait l'objet des mesures de résolution concernant Banco Popular et au lancement de la procédure du droit d'être entendu (SRB/EES/2018/132) (ci-après la « décision préliminaire »).

Le 17 mars 2020, le CRU a adopté la décision SRB/EES/2020/52, visant à déterminer si un dédommagement devait être accordé aux actionnaires et aux créanciers concernés par les mesures de résolution effectuées à l'égard de Banco Popular (ci-après la « décision attaquée »), dans laquelle il a considéré que le cabinet évaluateur était indépendant et que la valorisation 3 était conforme au cadre légal applicable et était suffisamment motivée et complète. Il a également présenté les commentaires transmis par les actionnaires et créanciers affectés ainsi que leur évaluation et a conclu qu'il n'existait pas de différence entre le traitement dont les actionnaires et créanciers affectés avaient réellement fait l'objet et celui dont ils auraient bénéficié si Banco Popular avait été soumise à une procédure normale d'insolvabilité à la date de la résolution.

Par ses arrêts, dans lesquels il conclut au rejet des trois recours, fondés sur l'article 263 TFUE, le Tribunal se prononce, pour la première fois, sur une demande d'annulation d'une décision du CRU concernant l'éventuel dédommagement des actionnaires et des créanciers affectés à la suite d'une résolution bancaire. À ce titre, le Tribunal examine plusieurs questions inédites soulevées dans les trois recours, en particulier concernant l'appréciation de la situation des actionnaires et créanciers affectés dans l'hypothèse où Banco Popular aurait fait l'objet d'une procédure normale d'insolvabilité, l'indépendance du cabinet évaluateur, le droit d'être entendu durant la procédure, le droit à un recours effectif et le droit de propriété.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal écarte les griefs pris de ce que la décision attaquée serait entachée d'illégalité quant à l'examen de la question de savoir si les anciens actionnaires de Banco Popular auraient bénéficié d'un meilleur traitement dans le cadre d'une procédure normale d'insolvabilité.

Premièrement, le Tribunal relève, d'une part, qu'il ressort clairement des dispositions du règlement n° 806/2014 que la référence⁵⁴⁸ au traitement dont les actionnaires et créanciers de l'entité auraient bénéficié si celle-ci avait été soumise à une procédure normale d'insolvabilité renvoie à leur traitement hypothétique en cas de liquidation de l'entité. D'autre part, la méthode de valorisation dudit traitement définie dans le règlement délégué 2018/344⁵⁴⁹ correspond à la réalisation des actifs de l'établissement et donc à une liquidation, telle qu'elle est définie à l'article 3, paragraphe 1, point 42, du règlement n° 806/2014.

Deuxièmement, pour établir la différence de traitement, la comparaison porte sur le traitement réel dont les actionnaires et les créanciers affectés ont fait l'objet du fait de la résolution et sur l'évaluation de leur situation dans l'hypothèse où la mesure de résolution n'aurait pas été adoptée, à savoir l'hypothèse où l'entité aurait été liquidée.

Troisièmement, le Tribunal constate que, dans le cadre de l'appréciation de la différence de traitement à la suite d'une résolution décidée par le FROB, le droit espagnol prévoit que le scénario contrefactuel est un scénario de liquidation de l'entité prenant en compte les dispositions de la législation espagnole relatives à la liquidation. Il en conclut que la détermination de la différence de traitement doit s'appuyer sur un scénario de liquidation, ce qui exclut la possibilité d'un scénario reposant sur une continuité d'exploitation de l'entité ou sur un concordat avec les créanciers.

⁵⁴⁸ En vertu de l'article 20, paragraphes 16 à 18, du règlement n° 806/2014.

⁵⁴⁹ Règlement délégué (UE) 2018/344 de la Commission, du 14 novembre 2017, complétant la directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil par des normes techniques de réglementation précisant les critères relatifs aux méthodes de valorisation de la différence de traitement dans le cadre de la procédure de résolution (JO 2018, L 67, p. 3).

Quatrièmement, le Tribunal précise que le scénario contrefactuel de liquidation envisagé dans la valorisation 3 devait être défini au regard de la situation de Banco Popular à la date de la résolution. À cette date, Banco Popular n'était pas en mesure de poursuivre ses activités du fait de sa situation de liquidité, de sa situation de défaillance avérée ou prévisible et du possible retrait de son agrément bancaire, et, pour ce motif, ni un concordat ni un scénario d'insolvabilité prenant l'hypothèse d'une entreprise en continuité d'exploitation n'étaient envisageables.

De même, le Tribunal rejette l'argument selon lequel le cabinet évaluateur aurait dû effectuer une valorisation de Banco Popular en envisageant la vente de l'établissement dans sa totalité ou par unité de production, dès lors qu'elle implique une poursuite des activités de l'entreprise. Le cabinet évaluateur n'a donc pas commis d'erreur en utilisant une méthodologie fondée sur un scénario de liquidation et sur la vente des actifs individuellement ou par portefeuille.

Cinquièmement, la décision attaquée n'est entachée d'aucune erreur manifeste d'appréciation tant s'agissant de la prise en compte d'une durée maximale de la procédure de liquidation de sept ans, compte tenu notamment de l'objectif de réaliser une liquidation dans un délai raisonnable ainsi que des incertitudes induites par une durée de liquidation prolongée, que s'agissant de la valorisation des portefeuilles de prêts performants et non performants, des filiales immobilières de Banco Popular et des risques juridiques.

En deuxième lieu, le Tribunal rejette le moyen tiré de l'absence d'indépendance du cabinet évaluateur.

Premièrement, il relève que les circonstances de l'espèce, d'une part, n'établissent pas que le cabinet évaluateur, en réalisant la valorisation 3, a été influencé par le fait qu'il avait réalisé la valorisation 2 et, d'autre part, viennent contredire l'argument selon lequel il pouvait raisonnablement sembler manquer d'objectivité ou d'impartialité.

En effet, dans la valorisation 3, l'analyse de la différence de traitement s'appuie sur le traitement réel dont les actionnaires et créanciers affectés ont fait l'objet à l'issue de la résolution. L'évaluation de l'actif et du passif de Banco Popular figurant dans la première partie de la valorisation 2 n'a pas été prise en compte dans la valorisation 3 et ne pouvait donc influencer le cabinet évaluateur lorsqu'il a réalisé cette dernière.

De plus, la valorisation 2 contenait de nombreuses réserves quant à la fiabilité de la simulation du scénario de liquidation. Dès lors, le Tribunal écarte le grief pris de ce que le cabinet évaluateur, dans le but de protéger sa réputation professionnelle, se serait estimé lié par les conclusions figurant dans la valorisation 2 lorsqu'il a réalisé la valorisation 3.

En outre, le Tribunal rejette l'argument selon lequel le cabinet évaluateur aurait été incité à éviter toute rectification ou modification des conclusions contenues dans la valorisation 2, au motif qu'il est contredit par les circonstances dans lesquelles les valorisations 2 et 3 ont été effectuées. En effet, la valorisation 3 s'appuyait sur des informations plus fines que celles dont disposait le cabinet évaluateur au stade de la valorisation 2. Par ailleurs, le CRU, dès la réception de la valorisation 2, était informé du fait que le cabinet évaluateur devrait s'appuyer sur de nouvelles données dans la valorisation 3 et donc modifier l'évaluation effectuée dans la simulation du scénario de liquidation. Dans la valorisation 3, le cabinet évaluateur ne s'est pas contenté de confirmer le résultat de la simulation figurant dans la valorisation 2. Du reste, le seul fait que le cabinet évaluateur soit arrivé à la même conclusion ne saurait suffire à établir qu'il s'est estimé tenu par son évaluation réalisée dans la valorisation 2 lorsqu'il a effectué la valorisation 3.

Enfin, le Tribunal rejette le grief pris de ce que le CRU aurait dû faire appel à un évaluateur différent pour procéder à une valorisation selon une méthode différente, puisque l'évaluation du traitement des actionnaires et créanciers affectés devait être effectuée selon un scénario de liquidation. De même, aucune disposition du règlement n° 806/2014 ni du règlement délégué 2016/1075 ne s'oppose explicitement à ce que les valorisations 2 et 3 soient réalisées par le même évaluateur.

Deuxièmement, le Tribunal rejette les griefs tirés d'un manque d'indépendance du cabinet évaluateur en raison de ses prétendus liens avec Banco Popular et Banco Santander.

À ce titre, il observe que, à la date de la désignation du cabinet évaluateur comme évaluateur indépendant, d'une part, l'identité de l'acquéreur n'était pas connue, de sorte qu'il n'était pas possible de prendre en compte les liens entre le cabinet évaluateur et Banco Santander et, d'autre part, le cabinet évaluateur ne fournissait plus de services d'audit à Banco Santander.

Le Tribunal souligne que, tout au long de la procédure relative à la résolution de Banco Popular, le CRU a veillé, ainsi qu'il était tenu de le faire, à ce que le cabinet évaluateur respecte les exigences d'indépendance et, en particulier, celles relatives à l'absence de conflit d'intérêts, prévues par le règlement délégué 2016/1075⁵⁵⁰.

Ainsi, c'est sans commettre d'erreur que le CRU a considéré que les services fournis par le cabinet évaluateur tant à Banco Popular qu'à Banco Santander n'étaient pas de nature à influencer le jugement de celui-ci dans la réalisation de la valorisation 3 et n'étaient donc pas de nature à établir l'existence d'intérêts significatifs, réels ou potentiels en commun ou en conflit avec elles.

De même, aucun argument ne remet en cause les appréciations du CRU relatives à l'absence de lien entre, d'une part, les services d'audit et les services relatifs à l'intégration de Banco Popular fournis à Banco Santander par le cabinet évaluateur et, d'autre part, les éléments pertinents pour la valorisation 3, laquelle ne concernait que l'évaluation de Banco Popular et non celle de Banco Santander.

En outre, les requérants n'expliquent pas de quelle manière ces services prestés par le cabinet évaluateur auraient été de nature à influencer ou auraient pu être raisonnablement perçus comme influençant son jugement dans la réalisation de la valorisation 3.

Par ailleurs, le Tribunal estime que constater que le CRU aurait dû tenir compte d'une apparence de manque d'objectivité ou d'impartialité du cabinet évaluateur du fait de ses liens avec Banco Santander suppose d'établir que, lorsque le premier a estimé, dans la valorisation 3, que les actionnaires et créanciers affectés n'auraient pas bénéficié d'un meilleur traitement dans le cadre d'une procédure normale d'insolvabilité, il aurait entendu favoriser la seconde. En outre, à supposer même que le cabinet évaluateur ait conclu, dans la valorisation 3, que les actionnaires et créanciers affectés auraient bénéficié d'un meilleur traitement dans l'hypothèse d'une liquidation de Banco Popular, le dédommagement qui pourrait en résulter serait versé par le fonds de résolution unique et non par Banco Santander.

De plus, le Tribunal considère que le résultat de la valorisation 3 est sans influence sur la légalité et la légitimité de la décision de soumettre Banco Popular à une procédure de résolution ainsi que sur le résultat de cette résolution, à savoir sa vente à Banco Santander, et qu'il ne peut avoir pour conséquence d'ouvrir un droit à une indemnisation des actionnaires et créanciers affectés de la part de Banco Santander.

⁵⁵⁰ En vertu de l'article 41 du règlement délégué (UE) 2016/1075 de la Commission, du 23 mars 2016, complétant la directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil par des normes techniques de réglementation précisant le contenu des plans de redressement, des plans de résolution et des plans de résolution de groupe, les critères minimaux que l'autorité compétente doit prendre en compte pour évaluer les plans de redressement et les plans de redressement de groupe, les conditions préalables à un soutien financier de groupe, les exigences relatives à l'indépendance des évaluateurs, les conditions de la reconnaissance contractuelle des pouvoirs de dépréciation et de conversion, les exigences de procédure et de contenu concernant les notifications et l'avis de suspension ainsi que le fonctionnement des collèges d'autorités de résolution (JO 2016, L 184, p. 1).

Le Tribunal conclut que, dans la mesure où la valorisation 3, quel que soit son résultat, ne pouvait affecter la situation de Banco Santander, le cabinet évaluateur n'était pas en mesure de la favoriser. Dès lors, leurs liens ne sauraient faire naître un doute légitime quant à l'existence d'un éventuel préjugé ni conduire à un manque d'objectivité ou d'impartialité du cabinet évaluateur. Ces liens ne constituaient pas une circonstance de nature à remettre en cause son indépendance pour réaliser la valorisation 3 et sa désignation par le CRU comme évaluateur indépendant.

En troisième lieu, le Tribunal rejette le moyen tiré d'une prétendue violation du droit d'être entendus des actionnaires et créanciers, en particulier, en ce que le CRU leur aurait imposé de formuler leurs commentaires dans un formulaire.

À ce titre, premièrement, il rappelle que le respect du droit d'être entendu doit être assuré même en l'absence d'une réglementation prévoyant expressément l'exercice de ce droit et que ni le règlement n° 806/2014 ni la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») ne prévoient de procédure spécifique pour mettre en œuvre le droit d'être entendu. Ainsi, le choix du CRU d'utiliser un formulaire pour recueillir les commentaires des actionnaires et des créanciers affectés relevait de sa marge d'appréciation dans l'organisation de cette procédure, pour permettre aux actionnaires et aux créanciers affectés d'exercer leur droit d'être entendu, sous réserve qu'ils puissent l'exercer de manière effective et utile.

Deuxièmement, en l'espèce, le Tribunal observe que le CRU a examiné tous les commentaires reçus et a expliqué, dans la décision attaquée, pour quel motif certains de ces commentaires n'étaient pas pertinents aux fins de l'adoption de la décision attaquée et rejette l'argument tiré de la violation du droit d'être entendu au motif que le CRU a écarté des commentaires non pertinents.

Troisièmement, il constate que, dans le formulaire, les questions étaient rédigées de manière neutre sous la forme d'une présentation succincte du thème concerné et d'un renvoi aux parties de la décision préliminaire ou de la valorisation 3 visées, suivie d'une invitation aux actionnaires et aux créanciers affectés à présenter leurs commentaires ou leurs avis sur ce thème.

Quatrièmement, le Tribunal rejette l'argument relatif à la limitation de la longueur des réponses au formulaire au motif qu'il est purement théorique et n'est pas susceptible d'établir à suffisance de droit que, à défaut d'une telle limite, la procédure aurait pu aboutir à un résultat différent.

En effet, d'une part, les commentaires présentés durant la procédure relative au droit d'être entendu en réponse au formulaire ont fait l'objet d'une analyse détaillée dans la décision attaquée et ont conduit le cabinet évaluateur à adopter le document de clarification. Ainsi, quand bien même la longueur des commentaires était limitée, le CRU et le cabinet évaluateur y ont répondu de manière circonstanciée.

D'autre part, les requérants n'indiquent pas quels commentaires, autres que ceux qui avaient été formulés et auxquels le CRU et le cabinet évaluateur avaient répondu, ils auraient été empêchés de faire valoir en raison de la taille du formulaire. Ils ne précisent pas non plus quels seraient les documents qu'ils auraient souhaité pouvoir joindre au formulaire.

En quatrième lieu, le Tribunal rejette comme inopérant le moyen, tiré de ce que la valorisation 3 s'appuie sur une base erronée concernant l'état financier de Banco Popular au moment de sa résolution.

En effet, il rappelle que l'appréciation de la différence de traitement devait être effectuée au moment où le dispositif de résolution a été adopté. Or, le rapport d'expertise de la Banque d'Espagne du 8 avril 2019, sur lequel s'appuient les requérants et dont la production par voie d'une mesure d'instruction était demandée, concerne des événements antérieurs à la résolution de Banco Popular, qui n'étaient pas pertinents pour réaliser la valorisation 3.

En cinquième lieu, le Tribunal rejette le moyen tiré de ce que le CRU a indûment délégué au cabinet évaluateur les pouvoirs de décision que lui confère le règlement n° 806/2014.

Premièrement, après avoir constaté que les requérants ne soulèvent pas d'exception d'illégalité du règlement n° 806/2014, ni de griefs tirés de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par le CRU ou d'un manque de clarté concernant la délimitation des compétences de ce dernier dans ce règlement, ni de griefs tirés de la violation dudit règlement par le CRU, en ce qu'il aurait agi en dehors des pouvoirs que celui-ci lui confère, le Tribunal juge que les arguments visant à reprocher au CRU d'avoir conféré un pouvoir décisionnel au cabinet évaluateur ne sauraient établir une violation des principes relatifs à la délégation de pouvoir.

Deuxièmement, le Tribunal rappelle que la décision de ne pas accorder de dédommagement aux actionnaires et aux créanciers affectés a bien été adoptée par le CRU et non par le cabinet évaluateur.

En outre, en application du règlement n° 806/2014, les aspects économiques et techniques de l'évaluation du traitement dont les actionnaires et créanciers affectés auraient bénéficié si Banco Popular avait fait l'objet d'une procédure normale d'insolvabilité devaient être appréciés par un évaluateur indépendant et non par le CRU lui-même. Ainsi, le fait, pour le CRU, d'avoir confié au cabinet évaluateur la réalisation de la valorisation 3 ne saurait être interprété comme une délégation de son pouvoir d'adopter la décision.

Troisièmement, d'une part, au regard des dispositions du règlement n° 806/2014, le fait que le CRU ait approuvé les conclusions de la valorisation 3 ne saurait être interprété comme une absence de contrôle par celui-ci du respect des exigences auxquelles l'évaluateur indépendant doit se conformer lorsqu'il réalise sa valorisation. D'autre part, il ressort du contenu même de la décision attaquée que le CRU ne s'est pas contenté de résumer la valorisation 3 et le document de clarification, mais qu'il a examiné leur validité au regard des commentaires des actionnaires et des créanciers affectés.

En sixième lieu, le Tribunal rejette le moyen tiré d'une violation du droit à un recours effectif.

S'agissant de la non-divulgence de certaines informations dans la version non confidentielle de la valorisation 3, annexée à la décision préliminaire, le Tribunal relève que l'appréciation du CRU selon laquelle les données expurgées relatives aux provisions pour risques juridiques figurant dans la valorisation 3 étaient couvertes par le secret professionnel et étaient confidentielles n'est pas contestée, pas plus qu'il n'est contesté que le CRU a l'obligation de protéger les données confidentielles⁵⁵¹. En outre, les requérants n'indiquent pas que ces données expurgées seraient nécessaires à la compréhension de la décision attaquée ou à l'exercice de leur droit à un recours juridictionnel effectif.

En septième lieu, le Tribunal rejette le moyen tiré d'une violation du droit de propriété.

Le Tribunal rappelle que le règlement n° 806/2014 met en place un mécanisme visant à garantir aux actionnaires et aux créanciers de l'entité soumise à une résolution une juste indemnité conformément aux exigences de l'article 17, paragraphe 1, de la Charte.

En l'espèce, à défaut d'établir que le CRU avait commis une erreur manifeste d'appréciation en concluant, sur le fondement de la valorisation 3, que les actionnaires et créanciers affectés de Banco Popular n'auraient pas été mieux traités dans le cadre d'une procédure normale d'insolvabilité que

⁵⁵¹ En vertu de l'article 88, paragraphe 5, du règlement n° 806/2014.

dans le cadre de la résolution, les requérants n'ont pas démontré une violation de leur droit de propriété résultant de la décision attaquée.

Par ailleurs, il ne saurait valablement être soutenu que le CRU a violé l'article 17 de la Charte dans la mesure où la valeur du dédommagement au titre du principe selon lequel aucun créancier n'est plus mal traité a été calculée sur le fondement du pire scénario possible pour les actionnaires, à savoir une procédure de liquidation de Banco Popular. En effet, l'application d'un scénario contrefactuel de liquidation est conforme aux dispositions applicables.

XI. Marchés publics des institutions de l'Union

Arrêt du 26 avril 2023, OHB System/Commission (T-54/21, [EU:T:2023:210](#))

« Marchés publics de services – Procédure d'appel d'offres – Dialogue compétitif – Fourniture de satellites de transition Galileo – Rejet de l'offre d'un soumissionnaire – Critères d'exclusion – Faute professionnelle grave d'un soumissionnaire – Absence de jugement définitif ou de décision administrative définitive – Saisine de l'instance visée à l'article 143 du règlement financier – Égalité de traitement – Offre anormalement basse – Erreur manifeste d'appréciation »

Par avis de marché du 15 mai 2018⁵⁵², l'Agence spatiale européenne (ESA), agissant au nom et pour le compte de la Commission, avait lancé une procédure d'appel d'offres relative à la fourniture de satellites de transition dans le contexte du programme Galileo, qui vise à mettre en place et à exploiter un système européen de radionavigation et de positionnement par satellite à des fins civiles. Cette procédure avait été lancée sous la forme d'un dialogue compétitif, dès lors que la Commission avait déjà identifié et défini ses besoins, mais n'avait pas encore défini les moyens précis les plus appropriés pour y répondre. L'ESA était chargée d'organiser la procédure d'appel d'offres tandis que la Commission demeurait le pouvoir adjudicateur⁵⁵³. Il avait été décidé que deux attributaires pourraient être sélectionnés et que l'attribution du marché se fondait sur l'offre économiquement la plus avantageuse.

Au terme de la première phase du dialogue compétitif, invitant à introduire une demande de participation, l'ESA a sélectionné trois soumissionnaires, à savoir OHB System AG, la requérante, Airbus Defence and Space GmbH (ci-après « ADS ») et Thales Alenia Space Italia (ci-après « TASI »). À la suite de la deuxième phase, qui visait l'identification et la définition des moyens propres à satisfaire les besoins du pouvoir adjudicateur et de la troisième, au cours de laquelle l'ESA a invité les soumissionnaires à soumettre leur « offre finale », les offres finales ont été évaluées par un comité d'évaluation qui a présenté ses résultats dans un rapport d'évaluation. Sur la base de ce rapport, la Commission a pris la décision de ne pas retenir l'offre de la requérante ainsi que celle d'attribuer le marché à TASI et à ADS (ci-après les « décisions attaquées »), lesquelles ont été communiquées à la requérante par lettre du 19 janvier 2021.

Préalablement à l'adoption des décisions attaquées, la requérante avait, par lettre du 23 décembre 2020, informé la Commission et l'ESA qu'un de ses anciens employés, directeur général administratif, qui avait eu un accès étendu aux données du projet et avait participé à la préparation de son offre, avait été engagé en décembre 2019 par ADS. Elle faisait valoir qu'il existait des indices que cet ancien employé avait obtenu des informations sensibles et qu'une enquête pénale nationale avait été ouverte, à la suite d'une plainte qu'elle avait déposée contre lui. Partant, elle avait demandé à la Commission de suspendre le dialogue compétitif litigieux, d'enquêter sur la question et, le cas échéant, d'exclure ADS de ce dialogue. Par lettre du 20 janvier 2021, la Commission a informé la requérante qu'il n'y avait pas de motifs suffisants pour justifier une telle suspension et que, les

⁵⁵² Avis de marché publié au Supplément au Journal officiel de l'Union européenne du 15 mai 2018 (JO 2018/S 091-206089).

⁵⁵³ Conformément à l'article 15, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1285/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2013, relatif à la mise en place et à l'exploitation des systèmes européens de radionavigation par satellite et abrogeant le règlement (CE) n° 876/2002 du Conseil et le règlement (CE) n° 683/2008 du Parlement européen et du Conseil (JO 2013, L 347, p. 1), la Commission avait conclu une convention de délégation avec l'ESA pour la phase de déploiement du programme Galileo.

allégations faisant l'objet d'une enquête par les autorités nationales, faute d'un jugement définitif ou d'une décision administrative définitive les concernant, il n'existait pas de motif pour exclure ADS du dialogue compétitif litigieux.

Saisi d'un recours en annulation contre les décisions attaquées, qu'il rejette dans son intégralité, le Tribunal apporte notamment des précisions quant à l'application des critères d'exclusion d'un soumissionnaire et à la saisine de l'instance en vertu du règlement financier de 2018⁵⁵⁴. Il fait de même pour ce qui est de l'obligation de vérification de la composition d'une offre réputée anormalement basse et de l'autonomie de la décision d'adjudication, dans les cas où le pouvoir adjudicateur se limite à faire sienne la motivation du rapport d'évaluation.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal rejette le grief pris d'une prétendue violation des critères d'exclusion d'un soumissionnaire prévus par le règlement financier de 2018.

Au préalable, il rappelle qu'un pouvoir adjudicateur exclut un soumissionnaire de la participation à une procédure d'appel d'offres lorsqu'il se trouve dans une ou plusieurs des situations correspondant aux trois critères d'exclusion prévus par le règlement financier de 2018.

En l'espèce, il constate que, en l'absence, au moment du dialogue compétitif, d'un jugement définitif ou d'une décision administrative définitive établissant que le soumissionnaire concerné ou une personne physique ou morale, membre de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance de ce soumissionnaire ou qui en possède des pouvoirs de représentation, décision ou contrôle, avait commis une faute professionnelle grave, les deux premiers critères ne sont pas applicables. En vertu du troisième critère d'exclusion, seul critère susceptible d'être appliqué en l'espèce, en l'absence d'un jugement définitif ou d'une décision administrative définitive, le pouvoir adjudicateur ne peut prendre une décision d'exclure un soumissionnaire d'une procédure d'appel d'offres que sur la base d'une qualification préliminaire⁵⁵⁵, et ce uniquement après avoir obtenu une recommandation de l'instance visée à l'article 143 du règlement financier de 2018, aux termes de laquelle il est établi, compte tenu des faits et des constatations, que le soumissionnaire a commis une faute professionnelle grave.

Pour commencer, le Tribunal examine si, en n'ayant pas saisi cette instance en l'espèce, la Commission a manqué à ses obligations en violation du troisième critère d'exclusion.

À cet égard, il relève que la finalité sous-jacente à la saisine de l'instance est la protection des intérêts financiers de l'Union, et que la qualification juridique préliminaire, qui appartient exclusivement à l'instance, porte, d'une part, nécessairement sur les conduites des soumissionnaires eux-mêmes et, d'autre part, sur des faits ou constatations établis, en substance, dans le cadre d'audits ou d'enquêtes menés par les autorités compétentes de l'Union ou, le cas échéant, des États membres. Le Tribunal en conclut que le pouvoir adjudicateur ne doit saisir l'instance que lorsque les faits établis dont il dispose constituent des indices, et pas de simples soupçons, suffisants pour soutenir une présomption de culpabilité du soumissionnaire. Or, en l'espèce, il constate que, premièrement, la lettre du 23 décembre 2020 était le seul élément dont disposait la Commission, concernant un prétendu

⁵⁵⁴ Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juillet 2018, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement n° 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1), et plus précisément en vertu des articles 136 et 145 de ce règlement.

⁵⁵⁵ Au sens de l'article 136, paragraphe 2, du règlement financier de 2018.

comportement fautif de ADS. Deuxièmement, les allégations que la requérante a formulées dans cette lettre ne relevaient pas des faits et des constatations dans le cadre d'audits ou d'enquêtes menés par les autorités compétentes de l'Union ou par les États membres. Troisièmement, aucun élément de preuve susceptible d'étayer les allégations mentionnées n'accompagnait cette lettre. Quatrièmement, les griefs formulés ne concernaient pas la conduite de ADS mais le comportement allégué de l'ancien employé de la requérante.

Le Tribunal en conclut que ces allégations ne pouvaient pas être considérées comme des faits ou des constatations susceptibles de constituer des indices suffisants pour soutenir une présomption de culpabilité de ADS, justifiant la saisine de l'instance.

Une fois parvenu à cette conclusion, le Tribunal vérifie si la Commission était toutefois tenue d'enquêter sur ces allégations. À cet égard, il relève que le seul comportement reproché à ADS était le fait d'avoir engagé, au cours de la procédure d'appel d'offres en cause, un ancien employé de la requérante. Or, en principe, ce fait ne constitue pas, à lui seul, un indice d'un comportement susceptible de constituer une faute professionnelle grave.

De même, s'agissant du grief de la requérante pris de ce que son ancien employé avait violé le secret de ses affaires en ce qu'il avait illégalement obtenu des informations sensibles la concernant, susceptibles d'apporter à ADS un avantage indu lors du dialogue compétitif litigieux, le Tribunal considère qu'une telle violation ne constituerait pas, en tout état de cause, l'indice d'une conduite de ADS elle-même et ne serait donc pas susceptible d'établir une présomption de culpabilité de celle-ci. Au surplus, faute d'arguments et d'éléments concrets produits par la requérante dans sa lettre de décembre 2020, il constate que l'allégation quant à l'obtention d'informations sensibles, susceptibles d'avoir apporté un avantage indu à ADS, était vague et hypothétique, de sorte qu'elle ne saurait constituer un indice. Du reste, le Tribunal relève que l'ancien employé avait quitté la requérante peu après le dépôt de son offre révisée dans le cadre de la deuxième phase du dialogue compétitif, de sorte qu'il n'était pas, en tout état de cause, en mesure d'avoir des informations sur le dialogue qui avait eu lieu entre la requérante et l'ESA lors de la troisième phase, ni sur le contenu de l'offre finale de la requérante.

Par conséquent, les allégations contenues dans la lettre de décembre 2020 n'étant pas de nature à constituer des indices suffisants pour établir une présomption de culpabilité de ADS justifiant la saisine de l'instance, la Commission n'était pas tenue d'enquêter à leur sujet.

En deuxième lieu, le Tribunal rejette le grief pris de la violation des obligations relatives à l'examen des offres anormalement basses. Il rappelle que, en vertu des dispositions du règlement financier de 2018, l'appréciation par le pouvoir adjudicateur de l'existence d'offres anormalement basses, notion appréciée par rapport à la composition de l'offre et à la prestation en cause, s'opère en deux temps⁵⁵⁶. Dans un premier temps, le pouvoir adjudicateur doit apprécier si les offres soumises contiennent un indice de nature à éveiller le soupçon qu'elles pourraient être anormalement basses. C'est notamment le cas s'il apparaît incertain, d'une part, que l'offre respecte la législation en vigueur et, d'autre part, que le prix proposé intègre tous les coûts induits par les aspects techniques de l'offre. Il en va de même lorsque le prix proposé est considérablement inférieur à celui des autres offres ou au prix habituel du marché. Dans un second temps, si de tels indices existent, le pouvoir adjudicateur doit procéder à la vérification de la composition de l'offre en donnant au soumissionnaire concerné la possibilité de justifier son prix. Si, malgré les explications fournies, le pouvoir adjudicateur détermine que l'offre présente un caractère anormalement bas, il doit la rejeter.

⁵⁵⁶ Annexe I, chapitre 1, section 2, point 23.1, premier alinéa, et point 23.2 du règlement financier de 2018.

En l'occurrence, le Tribunal constate que l'écart entre le prix de l'offre finale de ADS et celui des autres offres ne saurait constituer, à lui seul, un indice de son caractère anormalement bas, compte tenu des particularités du marché en cause. D'une part, la procédure d'appel d'offres a été lancée sous la forme d'un dialogue compétitif, puisque la Commission n'avait pas encore défini les moyens précis pour répondre à ses besoins. Ainsi, les prix des offres dépendaient des différentes solutions et moyens techniques proposés par chaque soumissionnaire. D'autre part, il découle des caractéristiques particulières des satellites en cause qu'ils ne sont pas des biens pour lesquels il existe un prix standard ou un prix de marché. En outre au-delà de la différence de prix, la requérante n'a pas avancé d'argument concret à l'appui de son allégation selon laquelle l'offre de ADS aurait dû apparaître anormalement basse.

Le Tribunal conclut qu'il n'a pas été démontré qu'il existait des indices de nature à éveiller le soupçon de la Commission selon lequel l'offre de ADS pouvait être anormalement basse. Par conséquent, la Commission n'était pas tenue de procéder à une vérification de la composition de l'offre de ADS afin de s'assurer que celle-ci n'était pas anormalement basse.

En troisième lieu, le Tribunal rejette le grief pris de ce que, en se limitant à confirmer les résultats figurant dans le rapport d'évaluation, la Commission a violé son obligation d'adopter une décision autonome quant à l'attribution du marché.

D'une part, certes, la Commission assume la responsabilité générale du programme Galileo et, pour la phase de déploiement de ce programme, elle doit conclure une convention de délégation avec l'ESA précisant les tâches de cette dernière, notamment en ce qui concerne la passation des marchés se rapportant au système. C'est précisément dans le cadre de la convention de délégation qui a été conclue entre la Commission et l'ESA que celle-ci, agissant au nom et pour le compte de la Commission, était chargée d'organiser le dialogue compétitif litigieux, alors que la Commission demeurait le pouvoir adjudicateur. Toutefois, la responsabilité du programme Galileo ne saurait modifier, voire accroître, les obligations de la Commission en tant que pouvoir adjudicateur.

D'autre part, dans les cas où un comité d'évaluation a été nommé par le pouvoir adjudicateur, conformément au règlement financier de 2018, c'est à ce comité qu'il appartient de faire l'évaluation des offres dans son rapport d'évaluation. Bien que le pouvoir adjudicateur ne soit pas lié par ce rapport, il a le droit de se baser sur celui-ci pour attribuer le marché en cause. Partant, le fait que les décisions attaquées ont été motivées par le renvoi au rapport d'évaluation, la Commission faisant sienne l'opinion du comité d'évaluation chargé d'évaluer les offres soumises, n'enlève rien au fait qu'elles ont été adoptées de façon autonome.

**Arrêt du 14 juin 2023, Instituto Cervantes/Commission (T-376/21,
[EU:T:2023:331](#))**

« Marchés publics de services – Procédure d'appel d'offres – Prestation de services de formation linguistique pour les institutions, les organes et les agences de l'Union – Classement d'un soumissionnaire dans la procédure en cascade – Obligation de motivation – Éléments de l'offre accessibles par un lien hypertexte – Erreurs manifestes d'appréciation – Détournement de pouvoir »

Par avis de marché du 20 novembre 2020, la Commission européenne a lancé, selon une procédure ouverte, un appel d'offres relatif à la formation linguistique pour les institutions, les organes et les agences de l'Union européenne. Ce marché était divisé en huit lots, dont le lot n° 3, intitulé « apprentissage de l'espagnol (ES) ». Le cahier des charges relatif à l'appel d'offres litigieux indiquait que, pour attribuer le marché, le pouvoir adjudicateur se fonderait sur l'offre économiquement la plus avantageuse. S'agissant des modalités de soumission d'une offre, le cahier des charges prévoyait, notamment, que les offres devaient être soumises au moyen de l'application eSubmission.

Le 19 avril 2021, la Commission a adopté la décision attaquée suivant les recommandations du comité d'évaluation. Ainsi, elle a attribué le lot n° 3 (langue espagnole) du marché, au premier rang, au groupement CLL Centre de Langues-Allingua (ci-après le « groupement CLL ») et, au deuxième rang, au requérant, l'Instituto Cervantes.

Dans la procédure de passation du marché, le requérant avait déposé sur la plateforme eSubmission certains éléments illustrant la proposition technique décrite dans son offre, lesquels étaient accessibles uniquement par des liens hypertextes intégrés dans l'offre. Dans la grille d'évaluation des offres, la Commission a informé le requérant du fait qu'elle avait rejeté ces éléments et ne les avait pas évalués, au motif que ces derniers n'étaient pas conformes au cahier des charges et qu'il existait un risque de modification de l'offre par l'entremise desdits liens hypertextes, après la date limite de dépôt des offres. Ainsi, la Commission a considéré que les documents accessibles uniquement par lesdits liens hypertextes faisaient défaut.

Saisi d'un recours en annulation contre la décision attaquée, qu'il rejette dans son intégralité, le Tribunal se prononce sur la question inédite liée à l'utilisation de liens hypertextes par les soumissionnaires afin de soumettre des éléments de leur offre, alors que ce mode de communication n'était pas prévu dans le cahier des charges, et sur les conséquences résultant d'une telle utilisation, au stade de l'évaluation des offres et de l'attribution des points.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal rejette les moyens tirés d'une violation de l'obligation de motivation.

Premièrement, il rejette l'argument tiré de l'impossibilité de connaître les avantages relatifs de l'offre retenue. En effet, il constate que, bien que les évaluations portant sur certains des sous-critères soient succinctes, d'abord, il est possible de comprendre que l'offre du groupement CLL présente plusieurs qualités qui excèdent celles de l'offre du requérant. Ensuite, il est possible de connaître le niveau de qualité de l'offre du requérant, qui est moins élevé. Enfin, il ne peut être ignoré que le défaut documentaire qui concerne un élément important d'un cours de langue, à savoir les exercices, est présenté comme un point faible de l'offre du requérant, entraînant une perte de points. De même, le défaut documentaire n'étant pas le seul défaut justifiant la perte de points dans l'évaluation de l'offre du requérant, le Tribunal rejette l'argument tiré d'une erreur manifeste d'appréciation liée à l'incohérence du lien entre cette appréciation et la note attribuée.

Deuxièmement, il écarte le grief tiré de l'impossibilité de connaître le nombre précis de points qui a été déduit en raison du défaut documentaire. À cet égard, il constate que le cahier des charges n'établissait aucune pondération entre les différents éléments qui faisaient partie de la description de chaque sous-critère, parce qu'il ne s'agissait pas de « sous-sous-critères » destinés à être évalués séparément, mais d'une description du contenu de chaque sous-critère. Partant, il n'était pas nécessaire qu'un poids spécifique fût attaché à chaque commentaire positif ou négatif dans l'évaluation, mais plutôt que le requérant pût comprendre les raisons ayant amené la Commission à attribuer à son offre la note qu'elle a reçue pour chaque sous-critère, ce qu'il a bien été en mesure de faire. Le Tribunal conclut que le comité d'évaluation a indiqué les avantages relatifs de l'offre retenue dans le cadre de chaque sous-critère et qu'il ne saurait être exigé de la Commission, dans le cas d'espèce, qu'elle attache un poids spécifique à chaque commentaire, positif ou négatif, relatif aux différents éléments faisant partie de la description de chaque sous-critère.

En deuxième lieu, le Tribunal écarte le moyen tiré d'une erreur manifeste d'appréciation, en raison du caractère illogique, disproportionné et non transparent du lien entre l'évaluation et la note attribuée dans le cadre de certains sous-critères. C'est ainsi que, s'agissant de la prétendue violation du principe de transparence, en ce que le poids spécifique accordé à un élément du critère affecté par le défaut documentaire n'avait pas été annoncé dans les documents du marché, le Tribunal rappelle que le défaut documentaire n'était pas le seul défaut justifiant la perte de points. Partant, la déduction opérée ne saurait être qualifiée de manifestation incohérente avec les défauts identifiés.

Par ailleurs, l'importance spécifique donnée à un élément de l'offre et l'attribution de points pour chaque sous-sous-critère ou chaque élément d'un sous-critère relèvent de la large marge d'appréciation de la Commission. Ainsi, le Tribunal ne saurait contrôler, en tant que telle, l'importance accordée à certains éléments dans le cadre d'un sous-sous-critère, mais il se limite à contrôler si l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation a été établie. Or, en l'espèce, le requérant n'a pas démontré une telle erreur, dès lors que le défaut documentaire identifié par la Commission concernait un élément important d'un cours de langue et pouvait légitimement entraîner une déduction de points, sans qu'il ait été démontré que ladite déduction de points aurait été manifestement erronée.

En troisième lieu, le Tribunal écarte le moyen tiré d'une erreur manifeste d'appréciation, en raison du rejet des éléments de l'offre accessibles par un lien hypertexte.

En effet, au regard des termes du cahier des charges, l'« offre » devait être téléchargée directement sur la plateforme eSubmission et seuls les documents ayant suivi ce processus faisaient partie de ladite offre. Partant, conformément à l'objectif poursuivi par l'application eSubmission, qui est de faciliter la soumission des offres via une application sécurisée, le requérant ne pouvait pas soumettre certaines parties de son offre en utilisant des liens hypertextes qui conduisaient vers un document accessible sur un site Internet sous le contrôle du soumissionnaire. Il ne saurait donc être reproché à la Commission de ne pas avoir pris en compte les documents obtenus via les liens hypertextes en question.

En outre, le Tribunal observe que la soumission par cette application sécurisée permet d'assurer le respect du principe d'égalité de traitement des soumissionnaires en ce qu'elle garantit au pouvoir adjudicateur de garder le contrôle des documents qui lui sont soumis. Elle prévient ainsi tout risque de modification de documents qui ne seraient accessibles que par le biais d'un lien hypertexte et qui n'auraient donc pas été téléchargés directement dans l'application eSubmission. Il en déduit que, dans ce contexte, un soumissionnaire raisonnablement informé et normalement diligent est en mesure de savoir qu'il a l'obligation de soumettre son offre dans le délai imparti et que, au-delà de ce délai, celle-ci ne peut plus être modifiée. Par conséquent, un tel soumissionnaire ne saurait déduire du cahier des charges en cause qu'il serait permis d'inclure dans son offre des liens hypertextes qui conduisent vers un document accessible sur un site Internet sous son contrôle.

Par ailleurs, dès lors que l'inclusion de liens hypertextes dans l'offre du requérant n'était pas permise, la Commission n'était tenue ni de vérifier si les documents en cause avaient été modifiés, ni de les accepter. En tout état de cause, ces documents se trouvaient sur un site Internet sous le contrôle du soumissionnaire et les éléments de preuve apportés par le requérant visent à démontrer le fait que les documents en cause n'ont pas été modifiés et non pas le fait qu'ils ne pouvaient pas être modifiés.

Enfin, l'argument tiré d'une violation du droit d'être entendu ne peut prospérer, car, si le soumissionnaire doit être mis en mesure de faire connaître utilement son point de vue quant aux éléments sur lesquels l'administration entend fonder sa décision, ce droit est assuré au moment du dépôt de son offre, ainsi que par la possibilité du soumissionnaire de demander des clarifications concernant les dispositions du cahier des charges. Partant, le fait que, après l'évaluation des offres, aucune étape ultérieure pour fournir des explications complémentaires n'est prévue ne saurait constituer une violation du droit d'être entendu.

En quatrième lieu, le Tribunal rejette le moyen tiré, en substance, de ce que la Commission aurait méconnu son obligation de comparer la proposition technique du groupement CLL à celle du requérant. En effet, rien ne permet de considérer que la Commission ne se serait pas conformée à l'exigence d'identifier l'offre « économiquement la plus avantageuse » sur la base de critères objectifs qui assurent le respect des principes de transparence, de non-discrimination et d'égalité de traitement, dans le but de garantir une comparaison objective de la valeur relative des offres. L'évaluation de l'offre du groupement CLL a été opérée par le comité au regard des critères

d'attribution techniques figurant dans le cahier des charges, tout comme l'a été l'évaluation de l'offre du requérant.

En cinquième lieu, le Tribunal écarte le moyen tiré, en substance, de ce que la Commission a abusivement mis en œuvre une pratique qui l'a amenée à méconnaître l'objectif poursuivi par la réglementation sur les marchés publics visant à ouvrir les marchés des institutions de l'Union à la concurrence la plus large, en ayant attribué tous les lots du marché des formations linguistiques à un seul prestataire de services, à savoir au groupement CLL.

En effet, un pouvoir adjudicateur ne saurait être empêché d'attribuer tous les lots d'un marché public au même soumissionnaire, sous condition que ses offres aient été économiquement les plus avantageuses par rapport à tous les autres soumissionnaires et que le principe d'égalité de traitement entre les soumissionnaires ait été respecté, afin d'assurer une concurrence saine et effective entre les participants audit marché.

Par ailleurs, le Tribunal rappelle que l'exigence d'impartialité recouvre deux aspects. Il s'agit, d'une part, de l'impartialité subjective des membres d'un organe, en ce sens qu'aucun membre de l'organe concerné ne doit manifester de parti pris ou de préjugé personnel, cette impartialité étant présumée jusqu'à preuve du contraire et, d'autre part, de l'impartialité objective, en ce sens que cet organe doit offrir des garanties suffisantes pour exclure à cet égard tout doute légitime. Or, en l'espèce, d'une part, une partialité subjective des membres du comité n'a pas été invoquée et, d'autre part, il n'est pas démontré que l'absence d'obligation d'effectuer l'évaluation de la qualité de l'offre technique préalablement à l'évaluation du prix a notamment conduit à une violation du principe d'égalité de traitement.

XII. Accès aux documents des institutions

Arrêt du 25 janvier 2023, De Capitani/Conseil (T-163/21, [EU:T:2023:15](#))

« Accès aux documents – Règlement (CE) n° 1049/2001 – Documents concernant une procédure législative en cours – Groupes de travail du Conseil – Documents concernant une proposition législative ayant pour objet la modification de la directive 2013/34/UE relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d’entreprises – Refus partiel d’accès – Recours en annulation – Intérêt à agir – Recevabilité – Article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1049/2001 – Exception relative à la protection du processus décisionnel »

Le requérant, M. Emilio De Capitani, avait présenté une demande d'accès⁵⁵⁷ à certains documents échangés au sein du groupe de travail « Droit des sociétés » du Conseil de l'Union européenne, relatifs à la procédure législative ayant pour objet la modification de la directive 2013/34 relative aux états financiers annuels⁵⁵⁸. Le Conseil avait refusé l'accès à certains documents, au motif que leur divulgation porterait gravement atteinte au processus décisionnel du Conseil au sens du règlement n° 1049/2001⁵⁵⁹. À la suite d'une demande confirmative du requérant, concernant l'accès aux documents non divulgués, le Conseil a adopté la décision attaquée⁵⁶⁰, par laquelle il a confirmé son refus d'y donner accès.

Les groupes de travail du Conseil sont des instances internes de cette institution qui préparent les travaux du Comité des représentants permanents (Coreper) et, ultérieurement, de la formation ministérielle du Conseil compétente.

Saisi d'un recours en annulation qu'il accueille, le Tribunal se penche sur la question de l'accès aux documents afférents aux procédures législatives sous l'angle inédit de l'articulation entre, d'une part, les principes de publicité et de transparence de la procédure législative, découlant du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁵⁶¹ et, d'autre part, de l'exception à la divulgation des documents prise de la protection du processus décisionnel d'une institution, formulée dans le droit secondaire⁵⁶². De plus, le Tribunal examine pour la première fois les conditions d'accès aux documents établis par les groupes de travail du Conseil dans le cadre d'une procédure législative.

⁵⁵⁷ En vertu 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).

⁵⁵⁸ Directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises, modifiant la directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil (JO 2013, L 182, p. 19).

⁵⁵⁹ Article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1049/2001.

⁵⁶⁰ Décision SGS 21/000067 du Conseil de l'Union européenne, du 14 janvier 2021.

⁵⁶¹ Articles 15 TFUE et 42 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

⁵⁶² Au sens de l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 1049/2001.

Appréciation du Tribunal

Dans un premier temps, le Tribunal rejette l'argumentation du requérant selon laquelle l'exception relative à la protection du processus décisionnel prévue dans le règlement n° 1049/2001, interprétée à la lumière du traité FUE et de la Charte, ne s'appliquerait pas aux documents législatifs.

Le Tribunal rappelle que le principe d'ouverture revêtant une importance fondamentale dans l'ordre juridique de l'Union européenne, les principes de publicité et de transparence sont inhérents aux procédures législatives de l'Union⁵⁶³. L'accès aux documents législatifs doit donc être le plus large possible. Toutefois, cela ne signifie pas que le droit primaire de l'Union prévoit un droit inconditionnel d'accès aux documents législatifs. En effet, conformément au traité FUE⁵⁶⁴, le droit d'accès aux documents des institutions de l'Union s'exerce selon les principes généraux, les limites et les conditions fixés par voie de règlements. Or, les dispositions du traité FUE régissant le droit d'accès aux documents des institutions n'excluent pas les documents législatifs de son champ d'application.

Le Tribunal observe que cette conclusion est corroborée par le contexte normatif dans lequel s'inscrit le droit d'accès aux documents. En effet, il ressort du droit primaire que le principe d'ouverture n'est pas absolu⁵⁶⁵. En outre, le Tribunal rappelle que, conformément aux dispositions du règlement n° 1049/2001, les institutions de l'Union peuvent refuser l'accès à certains documents de nature législative dans des cas dûment justifiés.

Contrairement à ce que soutenait le requérant, tout d'abord, le Tribunal constate la continuité du droit d'accès aux documents entre le traité instituant la Communauté européenne et le traité FUE et conclut que l'exception à l'obligation de divulgation d'un document demandé relative à la protection du processus décisionnel de l'institution concernée, prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1049/2001, est restée applicable à la suite de l'entrée en vigueur de traité FUE et de la Charte. Ensuite, il estime que rien ne permet de conclure que les dispositions du traité FUE et de la Charte excluent par principe que l'accès à des documents établis par les groupes de travail du Conseil dans le cadre d'une procédure législative puisse être refusé au motif que leur divulgation porterait gravement atteinte au processus décisionnel du Conseil. Enfin, il constate que si les dispositions du traité FUE selon lesquelles le Conseil siège en public lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif⁵⁶⁶ consacrent le principe de publicité des débats législatifs lors des sessions du Conseil, elles ne concernent pas le droit d'accès aux documents ni les limites et les conditions de l'exercice de ce droit.

Dans un second temps, le Tribunal constate qu'aucun des motifs retenus par le Conseil dans la décision attaquée ne permet de considérer que la divulgation des documents litigieux porterait gravement atteinte, de manière concrète, effective et non hypothétique, au processus législatif concerné.

Tout d'abord, en ce qui concerne le motif pris du contenu prétendument sensible des documents litigieux, le Tribunal constate qu'ils contiennent en fait des commentaires et des modifications textuelles concrètes qui s'insèrent dans le jeu normal du processus législatif. Bien que ces documents se rapportent à des sujets d'une certaine importance, caractérisés, possiblement, par leur complexité

⁵⁶³ Arrêt du 22 mars 2018, *De Capitani/Parlement* (T-540/15, [EU:T:2018:167](#), point 81).

⁵⁶⁴ Article 15, paragraphe 3, TFUE.

⁵⁶⁵ Articles 1er et 10, paragraphe 3, TUE, et article 15, paragraphe 1, TFUE.

⁵⁶⁶ Article 15, paragraphe 2, TFUE.

tant politique que juridique, et puissent contenir des éléments résultant de « négociations difficiles » et susceptibles de faire ressortir des difficultés qu'il devait encore résoudre avant de parvenir à un accord, le Conseil n'identifie aucun aspect concret et spécifique de ces documents qui revêtirait un caractère particulièrement sensible au sens où un intérêt fondamental de l'Union ou des États membres aurait été mis en cause en cas de divulgation. Pas plus n'explique-t-il en quoi l'accès aux documents litigieux porterait gravement atteinte, de manière concrète, effective et non hypothétique, aux possibilités de parvenir à un accord sur la proposition législative en cause.

Ensuite, quant au caractère préliminaire des discussions, dans le cadre du groupe de travail du Conseil, relatives à la proposition législative en cause, le Tribunal rappelle qu'il ne permet pas de justifier, en tant que tel, l'application de l'exception tirée de la protection du processus décisionnel. En effet, cette exception ne distingue pas selon l'état d'avancement des discussions, mais envisage de manière générale les documents qui ont trait à une question sur laquelle l'institution concernée « n'a pas encore pris de décision ». Une proposition étant, par nature, faite pour être discutée, l'auteur d'une demande d'accès à des documents législatifs dans le cadre d'une procédure en cours a pleinement conscience que les informations y figurant ont vocation à être modifiées tout au long des discussions dans le cadre des travaux préparatoires du groupe de travail, jusqu'à ce qu'un accord sur l'ensemble du texte soit trouvé. Tel était l'objectif poursuivi par la demande d'accès du requérant, qui cherchait à connaître les positions exprimées par les États membres au sein du Conseil précisément afin de susciter un débat à cet égard avant que cette institution n'établisse sa position dans la procédure législative en cause.

Par ailleurs, le Tribunal constate que le Conseil n'a produit aucun élément tangible susceptible de démontrer que l'accès aux documents litigieux aurait nui à la coopération loyale entre les États membres. Il souligne que dès lors que les États membres extériorisent, dans le cadre des groupes de travail du Conseil, leur position respective sur une proposition législative donnée et sur l'évolution qu'elles acceptent de la voir prendre, le fait que ces éléments soient ensuite, sur demande, communiqués n'est pas, en soi, susceptible de faire obstacle à la coopération loyale⁵⁶⁷. Dans un système fondé sur le principe de légitimité démocratique, les colégislateurs doivent répondre de leurs actes à l'égard du public et l'exercice par les citoyens de leurs droits démocratiques présuppose la possibilité de suivre en détail le processus décisionnel au sein des institutions participant aux procédures législatives et d'avoir accès à l'ensemble des informations pertinentes. Or, en l'espèce, rien ne suggère que le Conseil pouvait raisonnablement s'attendre à un risque de pressions extérieures et à une réaction excédant ce qui peut être attendu du public par n'importe quel membre d'un organe législatif présentant un amendement à un projet de loi.

En outre, le Tribunal rappelle que ce n'est que si l'institution concernée considère que la divulgation d'un document porterait concrètement et effectivement atteinte au processus décisionnel en cause qu'il lui incombe de vérifier si un intérêt public supérieur ne justifie pas, malgré tout, la divulgation du document. De même, le simple fait que l'accès à certains documents relatifs à la même procédure législative a été accordé ne peut pas justifier le refus d'accès à d'autres documents.

Enfin, l'accès aux documents établis par les groupes de travail du Conseil ne saurait être limité en raison de leur caractère prétendument « technique ». En effet, le caractère « technique » ou non d'un document n'est pas un critère pertinent aux fins de l'application de l'exception prise de la protection du processus décisionnel. Les membres des groupes de travail du Conseil sont investis d'un mandat des États membres qu'ils représentent et ils expriment, lors des délibérations sur une proposition législative donnée, la position de leur État au sein du Conseil, lorsque ce dernier agit en sa qualité de

⁵⁶⁷ Article 4, paragraphe 3, TUE.

colégislateur. Le fait que les groupes de travail ne soient pas autorisés à arrêter la position définitive du Conseil ne signifie ni que leurs travaux ne s'inscrivent pas dans le jeu normal du processus législatif, ni que les documents établis soient d'ordre « technique ».

XIII. Fonction publique

1. Pension d'orphelin

Arrêt du 7 juin 2023, OP/Parlement (T-143/22, [EU:T:2023:313](#))

« Fonction publique – Fonctionnaires – Pension de survie – Refus d'octroi – Conjoint survivant – Conditions d'éligibilité – Durée du mariage – Exception d'illégalité – Article 80, premier alinéa, du statut – Article 2 de l'annexe VII du statut – Pension d'orphelin – Refus d'octroi – Notion d'« enfant à charge » – Erreur de droit »

A, fils majeur de B, ancien fonctionnaire du Parlement européen, est atteint d'un handicap. À la suite du décès de B, la requérante, mère de A, a adressé au Parlement une demande visant à obtenir une pension d'orphelin pour son fils.

Cette demande a été rejetée par le Parlement par voie de décision (ci-après la « décision litigieuse ») au motif que, au moment de son décès, B n'avait pas d'enfant reconnu à sa charge par cette institution. Le Parlement s'est référé à l'article 80 du statut des fonctionnaires de l'Union européenne (ci-après le « statut ») et a estimé qu'un enfant ne pouvait pas être reconnu comme étant un enfant à charge au sens de l'article 2 de l'annexe VII du statut, ni bénéficier à ce titre d'une pension d'orphelin, sans qu'une demande à cet effet ait été présentée à l'administration par le fonctionnaire intéressé et sans que celle-ci ait vérifié le respect des conditions qui y étaient afférentes.

Saisi par la requérante, le Tribunal annule la décision litigieuse et aborde, pour la première fois globalement, les conditions de fond et de procédure nécessaires afin de bénéficier d'une pension d'orphelin en vertu de l'article 80 du statut.

Appréciation du Tribunal

Le Tribunal commence par constater que les différentes versions linguistiques de l'article 80, premier alinéa, du statut présentent des divergences. En effet, tandis que certaines d'entre elles, dont la version française, utilisent la formulation « enfants reconnus à [...] charge », les autres versions linguistiques n'utilisent pas le terme « reconnus ». Partant, le Tribunal procède à l'interprétation de cet article en tenant compte à la fois de la finalité de cette disposition et du contexte dans lequel elle s'insère.

S'agissant de la définition des bénéficiaires d'une pension d'orphelin, à savoir les enfants à la charge du fonctionnaire défunt, l'article 80, premier alinéa, du statut renvoie à l'article 2 de l'annexe VII du statut dans son ensemble. L'enfant à charge, au sens du paragraphe 2, de ce dernier article, qu'il s'agisse de l'enfant légitime, naturel ou adoptif du fonctionnaire ou de son conjoint, ouvre droit au versement de l'allocation pour enfant à charge dans la mesure où il est effectivement entretenu par le fonctionnaire et remplit, en outre, l'une des conditions énumérées aux paragraphes 3 et 5 dudit article. Il doit, ainsi, soit être âgé de moins de 18 ans, soit être âgé de 18 à 26 ans et recevoir une formation scolaire ou professionnelle, soit être atteint d'une maladie grave ou d'une infirmité l'empêchant de subvenir à ses besoins. Dans chacun de ces trois cas, le statut n'attribue à l'administration aucun pouvoir discrétionnaire pour octroyer ou non le bénéfice de la pension d'orphelin en cause, mais lui confère une compétence liée, en ce sens que celle-ci est tenue d'octroyer cette pension dès lors qu'elle constate que les conditions sont remplies et de ne pas l'octroyer dans le cas contraire.

Ainsi, le droit à une pension d'orphelin dans un cas tel que celui du fils de la requérante est subordonné à la satisfaction de trois conditions. Les deux premières conditions sont d'ordre matériel, en ce sens que l'enfant concerné doit être atteint d'une maladie grave ou d'une infirmité l'empêchant de subvenir à ses besoins et avoir été effectivement entretenu par le fonctionnaire défunt. La

troisième condition est d'ordre temporel, en ce sens que ledit enfant doit avoir été à la charge du fonctionnaire défunt au moment du décès de ce dernier.

Certes, l'allocation pour enfant à charge est octroyée d'office dans le cas d'un enfant âgé de moins de 18 ans, mais, dans les autres cas, elle est octroyée sur demande du fonctionnaire intéressé. Toutefois, cette demande a pour seule fonction de permettre à l'administration de vérifier si les conditions matérielles et temporelles visées ci-dessus sont remplies et d'octroyer, si tel est le cas, une allocation d'enfant à charge. L'exigence selon laquelle la reconnaissance par l'administration aurait dû intervenir avant le décès, qui n'est pas imposée par l'article 80 du statut, lu conjointement avec l'article 2 de l'annexe VII, constitue une condition supplémentaire qui ne saurait être suivie à cet effet.

Seule une application combinée de ces dispositions, laquelle tient compte de l'économie générale de la réglementation concernant la pension d'orphelin ainsi que de la situation particulière dans laquelle se trouve la personne concernée, à savoir l'enfant atteint d'une maladie grave ou d'une infirmité, est conforme à l'objectif social poursuivi par le versement d'une pension d'orphelin en faveur d'un tel enfant, qui est empêché de subvenir à ses besoins.

Partant, l'expression « au moment du décès » utilisée à l'article 80, premier alinéa, du statut doit être comprise comme se rapportant à la date à laquelle il convient de se placer pour apprécier si l'enfant du fonctionnaire défunt remplit les conditions de l'article 2 de l'annexe VII du statut, et non à la date à laquelle une décision à cet égard doit avoir été prise par l'administration. Cela signifie que, pour autant que les conditions matérielles d'enfant à charge étaient remplies avant le décès du fonctionnaire, il n'est pas nécessaire que les démarches administratives afin de bénéficier d'une allocation d'enfant à charge soient accomplies avant le décès.

2. Délai de prescription pour le recouvrement d'allocations indûment versées

Arrêt du 11 octobre 2023, QT/BEI (T-529/22, [EU:T:2023:618](#))

« Fonction publique – Personnel de la BEI – Rémunération – Allocation pour enfant à charge – Allocations scolaires – Répétition de l'indu – Incompétence de l'auteur de l'acte – Violation du délai de prescription »

La requérante, QT, agent de la Banque européenne d'investissement (BEI), a perçu des allocations pour enfant à charge ainsi que des allocations scolaires de juillet 2014 à juin 2017.

À la suite d'une information reçue concernant de potentielles irrégularités dans l'octroi d'allocations scolaires et de droits dérivés au sein de la BEI, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a ouvert une enquête concernant notamment la requérante. À l'issue de cette enquête, la BEI a adopté la décision du 28 septembre 2021, portant recouvrement d'un montant de 61 186,61 euros indûment versé à la requérante au titre d'allocations scolaires, d'allocations pour enfant à charge et d'avantages connexes pendant la période de juillet 2014 à juin 2017 (ci-après la « décision de recouvrement »).

Saisi par la requérante, le Tribunal, statuant en chambre élargie, annule cette décision et se prononce, à cette occasion, notamment, sur la question de savoir si l'ouverture d'une enquête par l'OLAF est susceptible d'interrompre ou de suspendre le délai de prescription prévu pour le recouvrement d'allocations indûment versées.

Appréciation du Tribunal

Au soutien de son recours en annulation, la requérante contestait notamment la compétence de l'auteur de la décision de recouvrement, en faisant valoir l'absence de subdélégation de pouvoirs régulière donnée à la cheffe de l'unité « Droits individuels et paiement » par l'autorité compétente au

sein de la BEI pour adopter des décisions de recouvrement de sommes indues, à savoir la directrice générale du personnel.

À cet égard, le Tribunal rappelle qu'une délégation de pouvoirs ne se présume pas et que l'autorité délégante, même habilitée à déléguer ses pouvoirs, doit prendre une décision explicite les transférant, la délégation ne pouvant porter que sur des pouvoirs d'exécution, exactement définis. Or, les éléments du dossier ne permettent pas d'étayer l'existence d'une telle subdélégation. La mention, dans la décision de recouvrement, d'un accord de la directrice générale du personnel avec cette décision ne peut pas non plus être considérée comme équivalente à une décision explicite de transférer à la cheffe d'unité le pouvoir d'exécuter la procédure de recouvrement. Il s'ensuit que la décision de recouvrement a été adoptée par une autorité incompétente.

Dans le cadre de son recours en annulation, la requérante invoquait également la violation du délai de prescription prévu à l'article 16.3 des dispositions administratives applicables au personnel de la BEI.

Selon le Tribunal, il ressort du libellé clair de cette disposition que la BEI doit procéder au recouvrement de sommes indûment versées à un de ses agents dans un délai de cinq ans à compter de leur versement, sauf à établir l'intention de l'agent en question de l'induire en erreur pour obtenir ce versement. La fixation d'un tel délai de prescription, en empêchant que soient remises en cause indéfiniment des situations consolidées par l'écoulement du temps, tend à conforter la sécurité juridique mais peut également permettre la consolidation de situations qui étaient, à l'origine au moins, contraires à la loi. La mesure dans laquelle il y est fait recours résulte, par conséquent, d'un arbitrage entre les exigences de la sécurité juridique et celles de la légalité en fonction des circonstances historiques et sociales qui prévalent dans la société à une époque donnée. Elle relève pour cette raison du choix du seul législateur, et, une fois un délai de prescription arrêté par celui-ci, le juge ne saurait y substituer un autre délai dans une affaire déterminée.

En ce qui concerne l'argument de la BEI selon lequel le délai de prescription aurait été interrompu pendant la durée de l'enquête de l'OLAF, le Tribunal relève que l'article 16.3 des dispositions administratives susmentionnées ne contient aucune référence relative à l'interruption ou à la suspension dudit délai en cas d'ouverture d'une enquête de l'OLAF. Par ailleurs, si les institutions, organes et organismes de l'Union doivent s'abstenir d'ouvrir une enquête parallèle tant que l'OLAF conduit une enquête interne sur les mêmes faits ⁵⁶⁸, l'adoption d'une décision de recouvrement de sommes indûment versées ne saurait s'apparenter à une enquête.

Dans ces circonstances, rien n'empêchait la BEI de procéder au recouvrement des sommes qu'elle estimait avoir indûment versées à la requérante avant la fin de l'enquête de l'OLAF la concernant, les principes de coopération loyale et de bonne administration qu'elle invoque n'étant pas susceptibles de justifier le recouvrement des allocations litigieuses au-delà du délai quinquennal de prescription, sauf à méconnaître le principe de la sécurité juridique.

Au regard de ce qui précède, le Tribunal annule la décision de recouvrement.

⁵⁶⁸ En vertu de l'article 5, paragraphe 3, 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) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) no 1074/1999 du Conseil (JO 2013, L 248, p. 1).

3. Composition d'un jury de concours interne

Arrêt du 18 octobre 2023, NZ/Commission (T-535/22, [EU:T:2023:653](#))

« Fonction publique – Fonctionnaires – Recrutement – Concours interne COM/1/AD 10/18 – Décision de ne pas inscrire le nom du requérant sur la liste de réserve – Égalité de traitement – Stabilité de la composition du jury – Compétence de pleine juridiction – Préjudice moral »

En novembre 2018, la requérante, NZ, s'est portée candidate au concours interne COM/1/AD 10/18 qui visait à la constitution d'une liste de réserve pour le recrutement d'administrateurs dans le grade AD 10 par la Commission européenne.

En février 2020, le jury a pris la décision de ne pas inscrire le nom de la requérante sur la liste de réserve au motif qu'elle avait obtenu une note globale à l'épreuve orale inférieure au seuil qui devait être atteint pour figurer parmi les meilleurs candidats. À la suite du rejet, par le jury, de la demande de réexamen de cette décision (ci-après la « demande de réexamen »), la requérante a saisi le Tribunal d'un recours en annulation.

Par son arrêt du 6 octobre 2021, NZ/Commission⁵⁶⁹, le Tribunal a accueilli le recours et annulé la décision de rejet de la demande de réexamen au motif qu'elle était entachée d'une insuffisance de motivation.

En exécution dudit arrêt, en février 2022, le jury a décidé de rejeter la demande de réexamen au motif que la note obtenue par la requérante à l'épreuve orale était inférieure à la note minimale requise pour figurer sur la liste de réserve (ci-après la « décision attaquée »).

La requérante a, dès lors, de nouveau saisi le Tribunal d'un recours en annulation.

Le Tribunal accueille ce recours et fait usage de sa compétence de pleine juridiction aux fins de condamner la Commission au paiement d'une indemnité. À cette occasion, en se prononçant sur la stabilité de la composition d'un jury de concours interne, le Tribunal complète la jurisprudence relative aux modalités d'organisation de concours.

Appréciation du Tribunal

Le Tribunal commence par constater que le jury n'a pas fonctionné de manière suffisamment stable lors des épreuves orales. Toutefois, cette circonstance ne saurait, à elle seule, entraîner l'annulation de la décision attaquée.

En effet, le maintien de la stabilité de la composition du jury lors des épreuves n'est pas un impératif en soi, mais un moyen pour garantir le respect du principe d'égalité de traitement, la cohérence de la notation et l'objectivité de l'évaluation. Ainsi, le jury peut valablement assurer la cohérence de la notation et l'objectivité de l'évaluation par d'autres moyens. En particulier, au vu de l'organisation des épreuves d'un concours et de l'organisation des travaux du jury, il peut être suffisant que la stabilité de la composition du jury soit maintenue seulement dans certaines phases clés du concours. Dès lors, même si la composition du jury ne reste pas stable lors des épreuves, l'égalité de traitement entre les candidats peut être assurée si le jury met en place la coordination nécessaire afin de garantir l'application cohérente des critères de notation.

⁵⁶⁹ Arrêt du 6 octobre 2021, NZ/Commission (T-668/20, [EU:T:2021:667](#)).

À cet égard, l'institution concernée doit démontrer que les réunions de coordination prévues ont eu lieu et que l'ensemble des membres du jury, à savoir le président, les présidents suppléants et les évaluateurs, ont effectivement assisté à ces réunions.

Il ressort des documents produits par la Commission et des listes de présence à ces réunions que tel n'était pas le cas en l'espèce. L'ensemble des membres du jury ne s'est pas réuni dans son entière composition pour discuter des appréciations comparatives des candidats et confirmer leurs notes finales sur la base des résultats des épreuves.

Par la suite, le Tribunal fait l'usage de sa compétence de pleine juridiction. Il juge, à cet égard, que cette compétence, conférée au juge de l'Union européenne par l'article 91, paragraphe 1, du statut des fonctionnaires de l'Union européenne, l'investit de la mission de donner aux litiges de caractère pécuniaire dont il est saisi une solution complète. Cette compétence vise notamment à permettre aux juridictions de l'Union de garantir l'efficacité pratique des arrêts d'annulation qu'elles prononcent dans les affaires de fonction publique, de sorte que, si l'annulation d'une décision erronée en droit prise par l'administration ne suffit pas pour faire prévaloir les droits du fonctionnaire concerné ou pour préserver ses intérêts de manière efficace, le juge de l'Union peut d'office lui accorder une indemnisation. Ainsi, même en l'absence de conclusions régulières à cet effet, aucune irrecevabilité pour tardiveté ne saurait être opposée sur une question que le Tribunal est amené à soulever, le cas échéant, d'office.

En l'espèce, lorsqu'un candidat conteste le rejet de sa candidature à une procédure de sélection ayant pour objet la constitution d'une liste de lauréats, ce qui l'empêche d'occuper ultérieurement un emploi à pourvoir au sein de l'institution concernée et de bénéficier des avantages pécuniaires y afférents, le litige revêt un caractère pécuniaire.

En l'occurrence, le jury n'a pas été en mesure d'assurer l'égalité de traitement des candidats interrogés lors des épreuves orales, en raison de l'instabilité de sa composition. Ainsi, c'est l'évaluation comparative des mérites de l'ensemble des candidats qui a été viciée par la fluctuation de la composition du jury. Cette illégalité affecte, en conséquence, non seulement la note de la requérante, mais également le seuil des points conditionnant l'inscription du nom d'un candidat sur la liste de réserve.

En premier lieu, s'agissant du préjudice matériel, le Tribunal considère que la preuve de l'existence d'un préjudice réel et certain n'est pas remplie.

En effet, la requérante ne saurait revendiquer un préjudice matériel découlant du fait que son nom devrait, en exécution de l'arrêt d'annulation, être inscrit directement sur la liste de réserve. Une telle inscription reviendrait effectivement à la dispenser de l'épreuve orale prévue à l'avis de concours, laquelle subordonne l'inscription d'un candidat sur la liste de réserve à l'obtention d'une des meilleures notes à cette épreuve orale ainsi que du minimum requis pour ladite épreuve. En tout état de cause, l'inscription du nom d'un candidat sur la liste de réserve ne confère pas à ce dernier un droit à nomination, mais uniquement une vocation à être nommé.

En outre, la requérante n'a pas non plus définitivement perdu la chance réelle d'être lauréate du concours interne en cause et, par suite, d'être nommée fonctionnaire de l'Union au grade AD 10, étant donné que l'organisation d'une nouvelle épreuve orale, mise en œuvre de façon autonome par rapport aux résultats de l'épreuve orale initiale, aurait précisément pour objet de lui restituer une telle chance.

En second lieu, s'agissant du préjudice moral, le Tribunal constate que, même si la réouverture du concours à l'égard de la requérante et l'organisation d'une épreuve orale mise en œuvre de façon autonome par rapport à l'épreuve orale entachée d'illégalité constitueraient une mesure d'exécution appropriée du présent arrêt d'annulation, la Commission est, en l'absence d'annulation de l'ensemble des résultats du concours, dans l'impossibilité de recréer les conditions dans lesquelles ce concours

aurait dû être organisé pour que soient garanties l'égalité de traitement entre tous les candidats et l'objectivité de la notation.

Partant, l'annulation de la décision attaquée ne suffit pas pour préserver les intérêts de la requérante de manière efficace. En effet, cette annulation n'est pas, en elle-même, susceptible de réparer le préjudice moral certain subi par la requérante du fait de ne pas avoir eu la possibilité de passer l'épreuve orale initiale dans des conditions régulières. Dans ces circonstances, le Tribunal condamne la Commission à verser à la requérante, au titre du préjudice moral causé par la décision attaquée, la somme de 4 000 euros.

XIV. Demandes en référé

Ordonnance du 2 février 2023, Nicoventures Trading e.a./Commission (T-706/22 R, [EU:T:2023:39](#))

« *Référé – Santé publique – Retrait de certaines exemptions pour les produits du tabac chauffés – Demande de mesures provisoires – Défaut d'urgence* »

Le groupe British American Tobacco, auquel appartiennent les sociétés requérantes, est un producteur mondial notamment de produits du tabac chauffés. La directive 2014/40⁵⁷⁰ régleme, entre autres, la mise sur le marché de produits du tabac. Elle prévoyait, pour les produits du tabac autres que les cigarettes et le tabac à rouler, l'exemption⁵⁷¹ des interdictions de mise sur le marché des produits du tabac contenant un arôme caractérisant ou des arômes dans l'un de leurs composants⁵⁷².

Cependant, la Commission européenne a, par la directive déléguée 2022/2100⁵⁷³, modifié la directive 2014/40, de sorte que, désormais, les produits du tabac chauffés ne sont plus exemptés des interdictions relatives aux arômes.

Concomitamment à l'introduction d'un recours devant le Tribunal tendant à l'annulation de la directive déléguée 2022/2100, les requérantes ont introduit une demande en référé sollicitant, d'une part, en substance, le sursis à l'exécution de cette directive, et, d'autre part, l'octroi de toute autre mesure provisoire appropriée. Après avoir conclu à l'absence d'urgence, le vice-président du Tribunal rejette cette demande.

Appréciation du vice-président du Tribunal

À titre liminaire, le vice-président du Tribunal rappelle que 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 la protection provisoire. 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.

À titre principal, en réponse à l'argument pris de ce que la directive 2022/2100 ferait perdre aux requérantes leur position sur le marché et leur clientèle actuelle, le vice-président du Tribunal souligne que, en présence d'un préjudice de caractère financier, la mesure provisoire sollicitée ne se justifie que s'il apparaît que, en l'absence d'une telle mesure, la partie qui la sollicite se trouverait dans une situation susceptible de mettre en péril son existence avant l'intervention de la décision mettant

⁵⁷⁰ 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).

⁵⁷¹ En vertu de l'article 7, paragraphe 12, de la directive 2014/40.

⁵⁷² En vertu de l'article 7, paragraphes 1 et 7, de la directive 2014/40.

⁵⁷³ 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).

fin à la procédure principale. À ce titre, il incombe à la partie sollicitant les mesures provisoires, notamment lorsqu'elle invoque la survenance d'un préjudice de nature financière, de produire, pièces à l'appui, une image fidèle et globale de sa situation financière. En outre, les éléments essentiels de fait et de droit permettant au juge des référés d'établir une telle image doivent ressortir du texte même de la demande en référé, ce texte devant, à lui seul, permettre à la partie défenderesse de préparer ses observations et au juge des référés de statuer sur la demande en référé, le cas échéant, sans autres informations à l'appui.

En l'espèce, le vice-président du Tribunal constate que les requérantes n'allèguent pas que, en l'absence des mesures provisoires sollicitées, elles se trouveraient dans une situation susceptible de mettre en péril leur viabilité financière avant l'intervention de la décision mettant fin à la procédure au fond. Tout au plus, elles affirment que la directive déléguée 2022/2100 entraînera un manque à gagner significatif. En outre, elles n'apportent pas la preuve que, compte tenu notamment des caractéristiques du groupe auquel elles appartiennent, leurs parts de marché seraient modifiées de manière importante, d'autant que, conformément à ladite directive, elles bénéficient d'une période de temps significative leur permettant d'adapter leur offre commerciale à la nouvelle réglementation.

À titre surabondant, le vice-président du Tribunal rappelle que, s'agissant du marché des médicaments à usage humain, dans le cadre d'un marché hautement réglementé et susceptible d'une intervention rapide des autorités compétentes lorsque des risques pour la santé publique apparaissent, pour des raisons qui ne sont pas toujours prévisibles, il incombe aux entreprises concernées, sauf à devoir supporter elles-mêmes le préjudice résultant d'une telle intervention, de se prémunir contre les conséquences de celle-ci par une politique appropriée.

Or, avant sa modification par la directive déléguée 2022/2100, la directive 2014/40 autorisait la Commission à adopter des actes délégués pour retirer l'exemption des interdictions en cause à une catégorie particulière de produits, en cas d'évolution notable de la situation établie par un rapport élaboré par ses soins. La directive 2014/40 prévoyait donc l'hypothèse dans laquelle cette exemption pouvait être retirée pour d'autres produits contenant des arômes. En tout état de cause, la Commission a publié un rapport établissant, conformément à la directive 2014/40, une évolution notable de la situation s'agissant des produits du tabac chauffés. La possibilité d'un retrait de l'exemption aux produits du tabac chauffés existait donc depuis la directive 2014/40 et, à tout le moins, depuis la publication de ce rapport.

Le vice-président du Tribunal rappelle par ailleurs que, en cas de demande de sursis à l'exécution d'un acte de l'Union, d'une part, l'octroi de la mesure provisoire sollicitée n'est justifié que si l'acte en question constitue la cause déterminante du préjudice grave et irréparable allégué et, d'autre part, ledit préjudice doit résulter des effets produits par le seul acte litigieux et non d'un manque de diligence de la partie qui sollicite la mesure provisoire. À défaut d'avoir fait preuve de toute la diligence que devrait montrer une entreprise prudente et avertie, ladite partie doit même supporter des préjudices dont elle prétend qu'ils sont susceptibles de mettre en péril son existence ou de modifier de manière irrémédiable sa position sur le marché.

Or, en l'espèce, les requérantes ne font état d'aucune démarche qu'elles auraient entreprise pour se prémunir contre les risques liés à un éventuel retrait de l'exemption dont bénéficiaient les produits du tabac chauffés jusqu'à l'adoption de la directive déléguée 2022/2100.

Ordonnance du 1^{er} mars 2023, Mazepin/Conseil (T-743/22 R, [EU:T:2023:102](#)) ⁵⁷⁴

« Référé – Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises eu égard aux actions de la Russie compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine – Gel des fonds – Demande de mesures provisoires – Fumus boni juris – Urgence – Mise en balance des intérêts »

Ordonnance du 19 juillet 2023, Mazepin/Conseil (T-743/22 R II, [EU:T:2023:406](#))

« Référé – Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises eu égard aux actions de la Russie compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine – Gel des fonds – Demande de mesures provisoires – Fumus boni juris – Urgence – Mise en balance des intérêts »

À la suite de l'agression militaire perpétrée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine le 24 février 2022, le Conseil de l'Union européenne a adopté, le 9 mars 2022, la décision (PESC) 2022/397 ⁵⁷⁵ et le règlement 2022/330 ⁵⁷⁶ par lesquels Nikita Mazepin, alors pilote de course de l'équipe de formule 1 Haas parrainée par la société JSC UCC Uralchem, a été inscrit sur les listes des personnes, entités et organismes faisant l'objet de mesures restrictives adoptées depuis 2014 par le Conseil eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine. Nikita Mazepin étant le fils de Dmitry Arkadievich Mazepin, ancien directeur général d'Uralchem, il a été inscrit sur les listes litigieuses du fait de sa qualité de personne physique associée à un homme d'affaires influent ayant une activité dans des secteurs économiques qui constituent une source substantielle de revenus pour le gouvernement russe ⁵⁷⁷. Par la décision (PESC) 2022/1530 ⁵⁷⁸ et le règlement d'exécution 2022/1529 ⁵⁷⁹, puis par la décision (PESC) 2023/572 ⁵⁸⁰ et le règlement d'exécution 2023/571 ⁵⁸¹, le Conseil a maintenu son inscription sur

⁵⁷⁴ Résumé commun pour les affaires Mazepin/Conseil (T-743/22 R et T-743/22 R II).

⁵⁷⁵ Décision (PESC) 2022/397 du Conseil, du 9 mars 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 80, p. 31).

⁵⁷⁶ Règlement (UE) 2022/330 du Conseil, du 25 février 2022, modifiant le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2022, L 51, p. 1).

⁵⁷⁷ Voir article 1^{er}, paragraphe 1, sous e) et 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 (PESC) 2022/329, 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).

⁵⁷⁸ Décisions (PESC) 2022/1530 du Conseil, du 14 septembre 2022, modifiant la décision 2014/145/PESC (JO 2022, L 239, p. 149).

⁵⁷⁹ 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).

⁵⁸⁰ Décision (PESC) 2023/572 du Conseil, du 13 mars 2023, modifiant la décision 2014/145/PESC (JO 2023, L 75I, p. 134).

⁵⁸¹ Règlement d'exécution (UE) 2023/571 du Conseil, du 13 mars 2023, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 (JO 2023, L 75I, p. 1).

lesdites listes. Par les mesures restrictives adoptées, Nikita Mazepin a vu ses fonds gelés et il s'est vu interdire l'entrée sur le territoire de l'Union européenne.

Nikita Mazepin a saisi le Tribunal de l'Union européenne d'un recours en annulation des actes du Conseil maintenant son nom sur les listes en cause. Il a également déposé des demandes en référé pour obtenir le sursis à l'exécution de ces derniers et l'octroi de mesures provisoires, pour lui permettre, notamment, d'entrer sur le territoire de l'Union européenne afin de pouvoir négocier et conclure des accords avec des équipes de course et des sponsors, de participer à des activités de course et d'ouvrir un compte bancaire.

Par ses ordonnances du 1^{er} mars et du 19 juillet 2023, le président du Tribunal accueille les demandes en référé de Nikita Mazepin et ordonne au Conseil de suspendre, sous certaines conditions, l'exécution desdits actes.

Appréciation du président du Tribunal

Le président du Tribunal examine, tout d'abord, la condition relative au *fumus boni juris*. À ce titre, il estime qu'il convient d'examiner si le Conseil a, à première vue, commis une erreur d'appréciation en considérant qu'il existait, en l'espèce, une base factuelle suffisamment solide pouvant justifier le maintien du nom du requérant sur les listes en cause.

S'agissant de l'argument du requérant selon lequel le Conseil ne démontre pas qu'il a indûment tiré avantage de son père, le président du Tribunal constate, en premier lieu, que si le Conseil démontre que la société Uralkali, détenue à 80 % par Uralchem, a bien conclu un contrat de parrainage avec l'écurie de Formule 1 Haas, il n'étaye pas le fait que le requérant n'aurait pas pu obtenir cette place de pilote au sein de l'écurie sans ce parrainage et que la conclusion de ce contrat aurait été contraire aux intérêts économiques d'Uralkali. Dans l'ordonnance du 19 juillet 2023, Mazepin/Conseil (T-743/22 R II), le président du Tribunal ajoute qu'il existe également des raisons de douter que « We Compete As One », la fondation du requérant, a effectivement été financée par Uralkali ou au moyen des fonds de celle-ci, et que le requérant continue, au regard de ces nouveaux liens financiers allégués avec son père, de tirer indûment avantage de celui-ci.

En second lieu, le président du Tribunal considère, à première vue, que le Conseil n'a pas fourni d'éléments probants fondés sur le comportement du requérant permettant d'expliquer les raisons pour lesquelles, hormis le lien familial, celui-ci devait être considéré comme étant toujours lié à son père, homme d'affaires influent de la Fédération de Russie, après la résiliation de son contrat de pilote de Formule 1 et du contrat de parrainage conclu entre Uralkali et l'écurie de Formule 1 Haas.

Ainsi, sans préjuger de la décision du Tribunal sur le recours au principal, le président du Tribunal estime que les arguments du requérant apparaissent, à première vue, non dépourvus de fondement sérieux et méritent donc un examen approfondi qui ne saurait être effectué par le juge des référés, mais doit l'être dans le cadre de la procédure au fond. Il conclut en conséquence à l'existence d'un *fumus boni juris*.

Le président du Tribunal examine ensuite la condition relative à l'urgence et estime que celle-ci est remplie en l'espèce, le risque de la survenance d'un préjudice grave et irréparable étant établi à suffisance de droit.

À cet égard, il relève, en premier lieu, qu'en l'absence du sursis sollicité et eu égard à la durée potentielle de la procédure dans l'affaire au principal, la possibilité pour le requérant de reprendre, à l'issue de la procédure au fond, sa carrière de pilote de Formule 1, qui exige très régulièrement sa présence sur le territoire de l'Union, notamment pour participer aux Grands Prix, semble hypothétique ou, en tout état de cause, fortement limitée.

En second lieu, le président du Tribunal constate qu'en l'absence de ce sursis, le préjudice consistant dans la privation de la possibilité de négocier son recrutement comme pilote de Formule 1 ou comme pilote professionnel dans d'autres championnats de sport automobile serait irréparable. Dans l'hypothèse où les actes attaqués seraient annulés par le Tribunal à l'issue du litige au principal, ce préjudice non pécuniaire se serait en effet réalisé de manière définitive pour ce qui concerne la période d'activité potentielle du requérant jusqu'à la date de la décision au fond.

Enfin, le président du Tribunal estime que la balance des intérêts penche en faveur du requérant. À ce sujet, il constate, tout d'abord, que le préjudice qu'il aura éventuellement subi du fait de l'atteinte portée à ses intérêts ne pourra pas faire l'objet d'une évaluation et d'une réparation ou compensation ultérieure. Il constate, ensuite, que le requérant est un jeune sportif qui n'est aucunement impliqué dans l'agression subie par l'Ukraine et qui n'exerce aucune activité dans des secteurs économiques qui fournissent une source substantielle de revenus au gouvernement de la Fédération de Russie. Enfin, il constate que le requérant demande la suspension de l'application des actes attaqués, en tant qu'ils le concernent, uniquement dans la mesure où cela s'avère nécessaire pour lui permettre de négocier son recrutement, de participer aux prochains championnats de sport automobile et de poursuivre sa carrière professionnelle. Dans ces conditions, le sursis à exécution des actes attaqués ne préjugera pas la future décision sur l'affaire au principal ni ne compromettra la finalité même de la procédure de référé, qui est de garantir la pleine efficacité de la future décision au principal.

Au regard de ce qui précède, le président du Tribunal fait droit à la demande de sursis à l'exécution des actes attaqués. Pour autant, il considère que la suspension de l'application des actes attaqués, en ce qu'ils concernent le requérant, doit être limitée au strict nécessaire pour lui permettre de négocier son recrutement en tant que pilote professionnel de Formule 1 ou en tant que pilote d'autres championnats de sport automobile se déroulant également ou uniquement sur le territoire de l'Union, ainsi que de participer aux Grands Prix, essais, entraînements et séances libres de Formule 1 et aux autres championnats, courses, essais, entraînements et séances libres de sport automobile se déroulant sur le territoire de l'Union.

Ordonnance du 19 avril 2023, UC/Conseil (T-6/23 R, [EU:T:2023:206](#))

« Référé – Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises au regard de la situation en République démocratique du Congo – Gel des fonds – Demande de sursis à exécution – Défaut d'urgence »

Dans le contexte de l'aggravation de la situation politique en République démocratique du Congo survenue en 2016 du fait de la non-convocation des élections présidentielles et de la détérioration de la situation sécuritaire qui s'en est suivie, le Conseil de l'Union européenne a adopté des mesures restrictives de gel de fonds et d'interdiction d'entrée sur le territoire des États membres à l'encontre des personnes qui ont, notamment, exploité le conflit armé, l'instabilité ou l'insécurité dans le pays, y compris en se livrant à l'exploitation ou au commerce illicites de ressources naturelles⁵⁸². Le

⁵⁸² Conformément à l'article 3, paragraphe 2, sous f), de la décision 2010/788/PESC du Conseil, du 20 décembre 2010, concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de la République démocratique du Congo et abrogeant la position commune 2008/369/PESC (JO 2010, L 336, p. 30), telle que modifiée par la décision (PESC) 2022/2377 du Conseil, du 5 décembre 2022 (JO 2022, L 314, p. 97).

8 décembre 2022, par la décision 2022/2398⁵⁸³ et le règlement 2022/2397⁵⁸⁴, le Conseil a inscrit UC, un homme d'affaires, ancien directeur et bénéficiaire effectif de la société African Gold Refinery Ltd., sur les listes litigieuses au motif que celui-ci avait, depuis 2016, entre autres, reçu et commercialisé de l'or illicite provenant de mines au Congo contrôlées par des groupes armés non gouvernementaux impliqués dans des activités de déstabilisation.

UC a saisi le Tribunal de l'Union européenne d'un recours en annulation des actes du Conseil. Il a également déposé une demande en référé pour obtenir le sursis à l'exécution de ces derniers.

Par ordonnance, le président du Tribunal rejette la demande en référé de UC au motif que la condition relative à l'urgence n'est pas remplie.

Appréciation du président du Tribunal

Les conditions relatives au sursis à exécution (*fumus boni juris* et urgence) étant cumulatives, le président du Tribunal examine d'abord si la condition relative à l'urgence est remplie, en procédant à un examen des arguments et des preuves présentés par le requérant afin de démontrer le risque de survenance d'un préjudice grave et irréparable en l'absence de protection provisoire.

Examinant, en premier lieu, l'argument du requérant relatif à la survenance d'un préjudice découlant des restrictions à la jouissance de ses fonds ainsi que des limitations à l'exercice de l'activité de gérant et d'administrateur dans trois sociétés en Belgique, le président du Tribunal rappelle que, en cas de préjudice d'ordre pécuniaire, une mesure provisoire se justifie, tout d'abord, s'il apparaît que, en l'absence de cette mesure, la partie qui la sollicite se trouvera dans une situation susceptible de mettre en péril sa viabilité financière. En outre, un préjudice d'ordre pécuniaire est considéré comme irréparable s'il ne peut pas être chiffré et que, en pratique, un recours en indemnité au titre des articles 268 et 340 TFUE ne saurait permettre de le réparer. Le juge des référés devant disposer d'indications concrètes et précises, étayées par des preuves documentaires détaillées et certifiées, la partie sollicitant les mesures provisoires doit, en principe, lorsqu'elle invoque la survenance d'un préjudice de nature financière, produire, pièces à l'appui, une image fidèle et globale de sa situation financière.

En l'espèce, le président du Tribunal déduit que, en l'absence de toute indication permettant d'apprécier l'étendue du préjudice, sa nature et la probabilité de sa survenance, UC n'est pas parvenu à démontrer le risque de survenance d'un préjudice financier grave et irréparable en raison du gel de ses fonds.

Le président du Tribunal relève ensuite que l'argumentation de UC vise à faire apprécier, dans le cadre de la condition relative à l'urgence, des éléments relevant en réalité du *fumus boni juris*. Il précise, à cet égard, qu'il s'agit cependant de deux conditions distinctes présidant à l'obtention d'un sursis à exécution⁵⁸⁵. Ainsi, la seule démonstration de l'existence d'un *fumus boni juris*, même particulièrement sérieux, ne saurait pallier l'absence complète de démonstration de l'urgence, sauf circonstances tout à fait particulières. Le requérant se limitant, en l'espèce, à décrire les effets

⁵⁸³ Décision d'exécution (PESC) 2022/2398 du Conseil, du 8 décembre 2022, mettant en œuvre la décision 2010/788/PESC concernant des mesures restrictives en raison de la situation en République démocratique du Congo (JO 2022, L 316I, p. 7).

⁵⁸⁴ Règlement d'exécution (UE) 2022/2397 du Conseil, du 8 décembre 2022, mettant en œuvre le règlement (CE) n° 1183/2005 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en République démocratique du Congo (JO 2022 ; L 316I, p. 1).

⁵⁸⁵ Voir article 156, paragraphe 4, du règlement de procédure du Tribunal.

juridiques propres aux mesures restrictives tels que prévus par le règlement n° 1183/2005 et la décision 2010/788, tels que modifiés, sans aucunement expliciter les modalités et le degré de la violation des droits et libertés fondamentaux qu'il allègue, le président du Tribunal constate qu'il n'est pas en mesure d'apprécier le caractère grave et difficilement réparable, voire irréparable, du préjudice allégué.

Enfin, il rappelle que, les droits fondamentaux invoqués par le requérant ne jouissant pas d'une protection absolue, des restrictions peuvent être apportées au droit d'exercer librement une activité professionnelle, tout comme à l'usage du droit de propriété, à condition que ces restrictions répondent à des objectifs d'intérêt général poursuivis par l'Union et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même desdits droits. Ainsi, si des mesures restrictives peuvent comporter, par définition, des effets qui affectent ces droits fondamentaux, compte tenu de l'importance des objectifs poursuivis par les actes attaqués concernant la situation sécuritaire et politique au Congo, qui s'inscrivent dans l'objectif plus large du maintien de la paix et de la sécurité internationale⁵⁸⁶, le président du Tribunal considère, à première vue, que la poursuite de ces objectifs est de nature à justifier des conséquences négatives, même considérables, pour certaines parties qui n'ont aucune responsabilité quant à la situation ayant conduit à l'adoption des sanctions.

S'agissant, en deuxième lieu, de l'argument du requérant selon lequel l'interdiction d'entrée et de passage en transit sur le territoire de l'Union, y compris sur le territoire de l'État membre dont il a la nationalité, justifierait l'urgence par définition, le président du Tribunal indique que les actes attaqués n'imposent pas que le Royaume de Belgique, État membre dont le requérant est ressortissant, interdise à ce dernier l'entrée ou le passage en transit sur son territoire⁵⁸⁷.

S'agissant, en troisième lieu, de l'argument du requérant selon lequel le Conseil n'aurait pas suffisamment motivé l'inscription de son nom sur les listes en cause, ne lui aurait pas fourni les informations sur la base desquelles elle a été décidée et l'aurait privé des garanties procédurales nécessaires, le président du Tribunal constate que le requérant déduit l'urgence de la seule prétendue irrégularité des actes attaqués, ce qui revient à confondre le *fumus boni juris* et le risque d'un préjudice grave et irréparable.

Le président du Tribunal rejette, en conséquence, la demande en référé à défaut pour le requérant d'avoir démontré l'urgence de la mesure de protection demandée, sans qu'il soit nécessaire, par ailleurs, de se prononcer sur la condition tenant à l'existence d'un *fumus boni juris* ou de procéder à la mise en balance des intérêts.

⁵⁸⁶ Conformément aux objectifs de l'action extérieure de l'Union énoncés à l'article 21 TUE.

⁵⁸⁷ Voir article 4, paragraphe 2, de la décision 2010/788.

**Ordonnance du 21 juillet 2023, Arysta Lifescience/EFSA (T-222/23 R,
[EU:T:2023:417](#))**

« Référé – Accès aux documents – Règlement (CE) n° 1049/2001 – Documents relatifs à la procédure de renouvellement de l’approbation d’une substance active – Documents émanant d’un tiers – Décision d’accorder à un tiers l’accès aux documents – Demande de sursis à exécution – Fumus boni juris – Urgence – Mise en balance »

La requérante, Arysta Lifescience, est une société qui commercialise des produits phytosanitaires contenant la substance active captane, notamment le Captan 80 WG. En septembre 2022, une demande d’accès aux documents a été présentée, par un tiers, à l’Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), concernant, entre autres, la liste des coformulants présents dans la formulation pour des utilisations représentatives du Captan 80 WG soumise dans le cadre du renouvellement de l’approbation de la substance active captane. Nonobstant l’opposition de la requérante, l’EFSA a adopté, le 17 février 2023, une décision de divulgation complète de cette liste (ci-après la « décision attaquée »).

Saisi d’une demande en référé, introduite à la suite d’un recours tendant à l’annulation de cette dernière décision, le président du Tribunal conclut que les conditions de fumus boni juris et d’urgence sont remplies et, après avoir mis en balance les intérêts en présence, décide de faire droit à la demande de sursis à l’exécution de la décision attaquée.

Appréciation du président du Tribunal

À titre liminaire, le président du Tribunal rappelle que le sursis à exécution et les autres mesures provisoires peuvent être accordés par le juge des référés s’il est établi que leur octroi est justifié à première vue en fait et en droit (fumus boni juris) et qu’ils sont urgents, en ce sens qu’il est nécessaire, pour éviter un préjudice grave et irréparable aux intérêts de la partie qui les sollicite, qu’ils soient édictés et produisent leurs effets avant la décision dans l’affaire principale. 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 des référés procède également, le cas échéant, à la mise en balance des intérêts en présence.

En premier lieu, s’agissant de la condition relative au fumus boni juris, il rappelle que cette condition est remplie lorsque, à tout le moins, un des moyens invoqués 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 dans le cadre de la procédure au fond.

Aux fins de démontrer que la décision attaquée est, à première vue, entachée d’illégalité, la requérante invoquait la violation de l’article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001⁵⁸⁸ et de l’article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1367/2006⁵⁸⁹. En particulier, elle reprochait à l’EFSA d’avoir conclu que la liste des coformulants contenait des informations qui ont trait à des émissions dans l’environnement au sens de ce dernier article.

⁵⁸⁸ 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).

⁵⁸⁹ 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).

À ce titre, le président du Tribunal relève que la délimitation du périmètre de la notion d'« informations ayant trait à des émissions dans l'environnement » dépend d'une appréciation casuistique. Il rappelle que, dans le cas 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, les émissions prévisibles, dans des conditions normales ou réalistes de leur utilisation, dans l'environnement ne sont pas hypothétiques et relèvent de la notion d'« émissions dans l'environnement ».

En l'espèce, le président du Tribunal relève que, tout d'abord, les informations visées par la demande d'accès aux documents en cause font partie du dossier de renouvellement de l'approbation de la substance active captane, qui a été effectivement utilisée dans des produits phytopharmaceutiques et est effectivement présente dans l'environnement. Ensuite, les informations en cause ne concernent pas les effets potentiels de la substance active, mais une liste de coformulants soumise pour des utilisations représentatives du Captan 80 WG commercialisé par la requérante. Enfin, les coformulants sont des substances ou des préparations qui sont utilisées ou destinées à être utilisées dans un produit phytopharmaceutique ou un adjuvant, mais qui ne sont ni des substances actives ni des phytoprotecteurs ou des synergistes.

Le président du Tribunal en déduit qu'il n'est pas permis de répondre aisément à la question de savoir si les informations en cause en l'espèce relèvent de la notion d'« informations ayant trait à des émissions dans l'environnement ». Il en conclut que ce moyen apparaît, à première vue, non dépourvu de fondement sérieux et mérite donc un examen approfondi qui doit être effectué dans le cadre de la procédure au fond.

En deuxième lieu, s'agissant de la condition relative à l'urgence, le président du Tribunal rappelle qu'elle 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 la protection provisoire. 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.

Afin de démontrer le caractère urgent des mesures provisoires sollicitées, la requérante a fait valoir que la divulgation des informations litigieuses lui causerait un dommage sérieux et irréparable, puisqu'elle permettrait à ses concurrents de reconstituer par rétro-ingénierie le Captan 80 WG. Selon elle, une fois les informations litigieuses divulguées et entrées dans le domaine public, il ne serait plus possible de les supprimer et de revenir à une situation où elles sont confidentielles.

À ce titre, le président du Tribunal rappelle que, dans un cas tel qu'en l'espèce, où la requérante invoque un préjudice résultant de la divulgation d'informations prétendument confidentielles, aux fins de l'appréciation de l'existence d'un préjudice grave et irréparable, le juge des référés doit nécessairement partir de la prémisse selon laquelle les informations litigieuses revêtent un caractère confidentiel.

S'agissant de la prévisibilité du préjudice allégué en l'espèce, il constate que l'EFSA confirme elle-même que la reconstitution du Captan 80 WG par rétro-ingénierie serait techniquement possible en analysant la composition du produit sur le marché et qu'il ne saurait être exclu que la combinaison des informations litigieuses avec des données déjà existantes dans le domaine public puisse rendre ce processus plus rapide et facile. Il en conclut que la survenance du préjudice financier que subirait la requérante en raison d'une telle exploitation par ses concurrents des informations litigieuses ne saurait être qualifiée de purement hypothétique. Il ajoute que la divulgation d'un document, au titre du règlement n° 1049/2001, acquérant un effet erga omnes, il ne saurait être exclu que les personnes à l'origine de la demande d'accès les rendent publiques en les publiant sur Internet. Cela contribuerait ainsi à l'affaiblissement de la position commerciale de la requérante et augmenterait le risque d'un préjudice grave et irréparable.

S'agissant de la gravité du préjudice, qu'il juge établie, le président du Tribunal constate que la commercialisation du Captan 80 WG génère un chiffre d'affaires important pour la requérante au sein de l'Union et au niveau mondial. Or, en ce qui concerne plus particulièrement le préjudice lié à la divulgation d'informations confidentielles, un préjudice financier objectivement considérable ou même non négligeable peut être considéré comme « grave », sans qu'il soit nécessaire de le rapporter systématiquement au chiffre d'affaires de l'entreprise qui craint de le subir. En outre, la divulgation des informations litigieuses est susceptible de faciliter le processus de reconstitution du Captan 80 WG par rétro-ingénierie.

S'agissant du caractère irréparable du préjudice, certes, l'incertitude liée à la réparation d'un préjudice d'ordre pécuniaire dans le cadre d'un éventuel recours en indemnité ne saurait être considérée, en elle-même, comme une circonstance de nature à établir le caractère irréparable d'un tel préjudice. En effet, au stade du référé, la possibilité d'obtenir ultérieurement la réparation d'un préjudice d'ordre pécuniaire dans le cadre d'un éventuel recours en indemnité, qui pourrait être intenté à la suite de l'annulation de l'acte attaqué, est nécessairement incertaine. En revanche, il en va autrement lorsqu'il apparaît clairement, dès l'appréciation effectuée par le juge des référés, que le préjudice invoqué, compte tenu de sa nature et de son mode prévisible de survenance, ne sera pas susceptible d'être identifié et chiffré de manière adéquate s'il se produit et que, en pratique, un recours en indemnité ne saurait par conséquent permettre de le réparer.

Or, en l'espèce, le président du Tribunal relève qu'un nombre indéterminé et théoriquement illimité de concurrents actuels et potentiels de la requérante dans le monde entier pourraient se procurer les informations litigieuses à la suite de la divulgation. Dans cette perspective, eu égard au caractère incontrôlable des multiples utilisations à l'échelle mondiale des informations litigieuses, le respect du droit d'auteur que garantirait le règlement n° 1049/2001 n'est pas de nature à exclure la survenance du préjudice financier allégué. De plus, eu égard aux particularités du contentieux de la protection d'informations prétendument confidentielles, la requérante n'est pas tenue d'établir, de surcroît, qu'elle se trouverait dans une situation susceptible de mettre en péril sa survie économique ou que ses parts de marché seraient gravement et irrémédiablement affectées si les mesures provisoires demandées n'étaient pas accordées.

En troisième lieu, les conditions relatives au *fumus boni juris* et à l'urgence étant remplies, le président du Tribunal procède à la mise en balance des intérêts en présence afin de déterminer si l'intérêt de la requérante à obtenir l'octroi des mesures provisoires prévaut ou non sur l'intérêt que présente l'application immédiate de l'acte litigieux. Il examine, 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. Quant à la condition selon laquelle la situation juridique créée par une ordonnance de référé doit être réversible, il note que la finalité de la procédure de référé se limite à garantir la pleine efficacité de la future décision au fond. Par conséquent, cette procédure a un caractère purement accessoire au regard de la procédure principale.

Or, en l'espèce, le président du Tribunal considère que, pour conserver l'effet utile d'un arrêt annulant la décision attaquée, la requérante doit être en mesure d'éviter la divulgation illicite des informations litigieuses. Un arrêt d'annulation serait rendu illusoire et privé d'effet utile si la présente demande en référé était rejetée, ce rejet ayant pour conséquence de permettre la divulgation immédiate des informations litigieuses et donc, de facto, de préjuger du sens de la future décision au fond, à savoir un rejet du recours en annulation.

Il en conclut que, d'une part, 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 et que l'EFSA ne s'est pas prévalué d'un besoin impérieux de protéger la santé publique.

D'autre part, s'il est vrai que la personne qui a demandé la divulgation des informations litigieuses peut se prévaloir d'un droit d'accès aux documents des institutions, organes et organismes de l'Union au titre de l'article 15, paragraphe 3, TFUE, force est de constater que l'exercice de ce droit serait simplement retardé en cas d'octroi des mesures provisoires demandées, alors que le droit de la requérante à voir protéger la nature confidentielle de ces informations serait réduit à néant en cas de rejet de la demande en référé. L'intérêt de la requérante doit donc primer celui du demandeur d'accès.

**Ordonnance du 9 août 2023, Next Media Project/AECP (T-338/23 R,
[EU:T:2023:467](#))**

« Référé – Marchés publics – Mode de communication – Demande de sursis à exécution – Défaut de fumus boni juris »

Dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres lancée par l'Agence européenne de contrôle des pêches (AECP), les soumissionnaires étaient invités à soumettre leurs offres au moyen de la plateforme « e-Submission ». Deux échantillons électroniques faisaient, entre autres, partie de leur offre technique, à savoir un fichier vidéo animé de 10 à 15 secondes, au format GIF ou MP4, et une proposition de carte interactive au format HTML. Par la suite, l'AECP a informé tous les soumissionnaires, au moyen d'un rectificatif, de ne pas utiliser le format MP4 pour le premier échantillon électronique. Dans un second rectificatif modifiant le cahier des charges, les soumissionnaires ont été invités à transmettre les deux échantillons électroniques par courriel à une adresse électronique renseignée.

Next Media Project, SLU, la requérante, a déposé une offre dans le cadre de cette procédure d'appel d'offres. Cependant, au lieu d'utiliser le courriel indiqué par l'AECP, elle a décidé de transmettre ces échantillons électroniques au moyen du lien « Dropbox », un service de stockage en nuage qui permet aux utilisateurs d'enregistrer des fichiers en ligne et de partager des fichiers et des dossiers avec des tiers sans envoyer de pièces jointes volumineuses.

Consécutivement, l'AECP a décidé que l'offre de la requérante n'était pas conforme à la législation en vigueur⁵⁹⁰ ni aux instructions de l'appel d'offres, telles qu'indiquées dans le second rectificatif. Elle a ajouté que, étant donné que le comité d'ouverture des offres n'avait reçu les échantillons électroniques qu'au moment du téléchargement à partir de « Dropbox », qui avait eu lieu lors de l'ouverture des offres, c'est-à-dire après la date limite de soumission, elle ne pouvait garantir l'intégrité des échantillons originaux ni la preuve de la date et de l'heure de leur réception.

Saisi d'une demande en référé, introduite le même jour qu'un recours tendant à l'annulation contre cette dernière décision, le président du Tribunal, après avoir conclu à l'absence de fumus boni juris, rejette cette demande.

⁵⁹⁰ Article 141, paragraphe 1, 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).

Appréciation du président du Tribunal

À titre liminaire, le président du Tribunal rappelle que, lorsque le soumissionnaire évincé parvient, pendant la phase précontractuelle, pour autant que le délai de suspension de dix jours prévu par la législation soit respecté ⁵⁹¹, à démontrer l'existence d'un fumus boni juris particulièrement sérieux, les critères d'appréciation de la condition relative à l'urgence doivent être assouplis, de sorte que seul le risque de survenance d'un préjudice grave doit être démontré. Cet assouplissement des conditions applicables pour apprécier l'existence de l'urgence est justifié par les impératifs découlant de la protection effective qui doit être garantie en matière de marchés publics. La condition d'un fumus boni juris particulièrement sérieux est remplie lorsque la procédure de référé révèle que la partie défenderesse a commis une illégalité qui apparaît, à première vue, suffisamment manifeste et grave, dont la production ou la prolongation des effets doit, dans l'intérêt de la partie requérante, être empêchée dans les meilleurs délais.

À titre principal, le président du Tribunal constate que l'AECP a communiqué qu'elle avait décidé de suspendre la signature du contrat, et que la requérante a introduit sa demande en référé avant la conclusion du contrat. Il examine donc si la requérante est parvenue à démontrer l'existence d'un fumus boni juris, et, le cas échéant, le caractère particulièrement sérieux de ce dernier.

À ce titre, tout d'abord, il relève qu'il ressort du cahier des charges que le mode de transmission des deux échantillons électroniques par courriel était obligatoire et que la requérante, en téléchargeant les échantillons électroniques via « Dropbox », ne semble pas avoir respecté le mode de transmission des informations exigées pour participer à la procédure, de sorte que les informations en cause n'ont pas été « communiquées ». En effet, la manière dont un soumissionnaire présente une information demandée, en l'occurrence les échantillons électroniques, au pouvoir adjudicateur, fait partie intégrante de la manière dont l'information est communiquée.

Ensuite, le président du Tribunal rappelle que la soumission par courrier électronique permet d'assurer le respect du principe d'égalité de traitement des soumissionnaires. Or, accepter le point de vue de la requérante selon lequel la communication des échantillons électroniques par « Dropbox » au lieu du courriel n'aurait pas dû entraîner son exclusion pourrait constituer une violation du principe d'égalité de traitement à l'égard des autres soumissionnaires qui se sont conformés au cahier des charges en utilisant le courriel.

Par ailleurs, l'argument selon lequel la requérante disposerait de preuves que les échantillons électroniques n'ont pas été modifiés n'est pas pertinent. En effet, si l'utilisation d'un lien dans une offre n'est pas permise, le pouvoir adjudicateur n'est pas tenu de vérifier si les documents auxquels ce lien conduit ont été modifiés ni de les accepter.

Enfin, le président du Tribunal estime que, en choisissant de transmettre les deux échantillons électroniques par le lien « Dropbox » le 13 février 2023, le dernier jour du délai de réception, la requérante a mis l'AECP devant un fait accompli. En effet, l'AECP n'a ainsi pas eu l'opportunité de se prononcer sur l'utilisation de ce mode de transmission avant l'échéance dudit délai. Dans ce cadre, l'indication du terme « en ordre » concernant le résultat de l'ouverture de l'offre de la requérante indique que, formellement, celle-ci a respecté ledit délai en tant que tel et qu'elle n'a pas déjà été ouverte, mais ne saurait être interprétée, à première vue, comme une validation du mode de communication des échantillons électroniques retenu par la requérante.

⁵⁹¹ En vertu de l'article 175 du règlement 2018/1046.

La requérante n'étant pas parvenue à établir l'existence d'un *fumus boni juris* et, a fortiori, celle d'un *fumus boni juris* particulièrement sérieux, la présente demande en référé est rejetée.

**Ordonnance du 25 septembre 2023, Terminal Ouest Provence/CINEA
(T-504/23 R, [EU:T:2023:581](#))**

« Référé – Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) – Convention de subvention – Clause compromissoire – Demande de mesures provisoires – Défaut d'urgence »

Dans le cadre d'une procédure d'appel à projets lancée par l'Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement (CINEA), bénéficiant d'un financement par le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), Terminal Ouest Provence (la requérante) a soumis une proposition se rapportant au développement d'un nouveau terminal de transport combiné rail-route, à savoir le terminal Ouest Provence, situé sur le domaine des communes de Grans et de Miramas, dans la Métropole Aix-Marseille-Provence, en France. La requérante avait été constituée, sous la forme d'une *holding*, par deux sociétés actionnaires, afin d'être en capacité d'offrir les deux activités distinctes mais indissociables que la réalisation du projet impliquait, à savoir la construction du terminal et son exploitation.

La requérante ayant franchi l'étape de sélection, la CINEA avait entamé la préparation de la convention de subvention. Elle a cependant informé la requérante et son actionnaire majoritaire que, selon elle, ce dernier ne pouvait pas être qualifié de sous-traitant et que ses coûts ne pouvaient donc pas être qualifiés et traités comme « coûts de sous-traitance ». Malgré ces échanges, la requérante a, par la suite, signé la convention de subvention. La convention contient une clause compromissoire donnant compétence à la Cour de justice de l'Union européenne conformément à l'article 272 TFUE.

La requérante a saisi le Tribunal d'un recours tendant à faire constater, sur le fondement de cet article, que l'intégralité des coûts facturés par son actionnaire majoritaire à la CINEA étaient des coûts de sous-traitance et étaient, dès lors, éligibles à ce titre. Saisi également, par acte séparé, d'une demande en référé demandant, d'une part, le constat, *prima facie*, de ce que l'intégralité des coûts facturés par son actionnaire majoritaire à la CINEA sont des coûts de sous-traitance et sont, dès lors, éligibles à ce titre, et, d'autre part, l'interdiction pour la CINEA de prendre des décisions quant à la qualification de ces coûts et, a fortiori, quant à leur éligibilité avant que le Tribunal ne se soit prononcé sur le recours principal, le président du Tribunal, après avoir conclu à l'absence d'urgence, rejette cette demande.

Appréciation du président du Tribunal

À titre liminaire, le président du Tribunal rappelle que 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 la protection provisoire. 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.

À titre principal, s'agissant de l'argument selon lequel le montant dû au titre de la subvention litigieuse serait absolument nécessaire pour mener à bien son projet, le président du Tribunal rappelle que l'octroi d'une mesure provisoire n'est justifié que si l'acte en question constitue la cause déterminante du préjudice grave et irréparable allégué. Or, il relève que la requérante n'identifie pas l'acte ou le comportement de la CINEA qui constitue la cause déterminante du préjudice invoqué. En effet, nonobstant le différend sur la qualification des coûts facturés par l'actionnaire majoritaire, la requérante a signé le contrat de subvention. En outre, le refus de la CINEA de considérer lesdits coûts comme éligibles n'a pas empêché la requérante de lui envoyer une demande de paiement

intermédiaire. Ainsi, la position exprimée par la CINEA ne produira ses effets que si elle devait servir de fondement à sa décision formelle d'évaluation des coûts éligibles en réponse à la demande de paiement intermédiaire.

En outre, le président du Tribunal constate que les allégations de préjudice n'ont qu'un caractère vague et hypothétique. Par ailleurs, elle n'apporte aucun élément de preuve du caractère grave et irréparable du préjudice allégué. En effet, faute d'une décision formelle prise par la CINEA sur l'éligibilité des coûts de sous-traitance, toute identification d'un préjudice pouvant en résulter ne peut qu'être hypothétique et, à tout le moins, prématurée.

S'agissant de l'argument selon lequel il n'existerait aucune possibilité de financement alternatif viable pour l'obtention d'un montant équivalent à celui en cause, le président du Tribunal l'écarte au motif que le préjudice invoqué ne constitue pas un préjudice certain trouvant sa cause déterminante dans un acte ou un comportement imputable à la CINEA.

S'agissant de l'argument selon lequel la requérante ne pourrait pas attendre l'issue de la procédure sur le fond sans être mise en faillite pour défaut de paiement, le président rappelle qu'un préjudice d'ordre pécuniaire ne saurait, sauf circonstances exceptionnelles, être considéré comme irréparable ou même difficilement réparable. Dans l'hypothèse d'un tel préjudice, la mesure provisoire sollicitée ne se justifie que s'il apparaît que, en l'absence d'une telle mesure, la partie qui la sollicite se trouverait dans une situation susceptible de mettre en péril son existence avant l'intervention de la décision mettant fin à la procédure principale. À ce titre, il incombe à la partie sollicitant les mesures provisoires, notamment lorsqu'elle invoque la survenance d'un préjudice de nature financière, de produire, pièces à l'appui, une image fidèle et globale de sa situation financière.

Tout d'abord, certes, il ressort des documents produits par la requérante pour les besoins de la démonstration du caractère urgent de sa demande en référé que, en l'absence de l'octroi des subventions litigieuses, la requérante serait en défaut de paiement, et donc incapable de poursuivre la construction du terminal Ouest Provence, dès octobre ou, au mieux, en décembre 2023. Toutefois, le président du Tribunal constate qu'elle n'apporte aucun élément en vue de démontrer que ses deux actionnaires ne pourraient pas lui venir en aide financièrement afin qu'elle puisse faire face à d'éventuelles difficultés de trésorerie.

Ensuite, le préjudice allégué est hypothétique, dans la mesure où il se fonde sur l'hypothèse que la CINEA rejettera tous les coûts de l'actionnaire majoritaire de la requérante, alors qu'il n'est pas exclu que la majorité d'entre eux soit considérée comme éligible.

Enfin, l'octroi des mesures demandées n'aurait aucun impact sur la situation financière de la requérante dont la faillite serait imminente, quelle que soit l'issue de la demande en référé. En effet, la requérante ne sollicite pas du président du Tribunal qu'il enjoigne à la CINEA d'octroyer les subventions litigieuses.

S'agissant de l'argument selon lequel, à défaut d'octroi de mesures provisoires, le droit à une protection juridictionnelle effective serait violé, le président du Tribunal relève que le simple intérêt des justiciables à déterminer le plus rapidement possible la portée des droits qu'ils tirent du droit de l'Union n'est pas de nature à établir l'existence d'une urgence grave et irréparable. Par ailleurs, outre la mise en balance des intérêts en présence à prendre en compte, la requérante n'a pas démontré qu'elle ne saurait attendre l'issue de la procédure relative au recours au fond sans subir un préjudice grave et irréparable.

Ordonnance du 27 septembre 2023, Amazon Services Europe/Commission
(T-367/23 R, [EU:T:2023:589](#))

« Référé – Services numériques – Règlement (UE) 2022/2065 – Très grandes plateformes en ligne – Demande de sursis à exécution – Urgence – Fumus boni juris – Mise en balance des intérêts »

La requérante, Amazon Services Europe, appartient au groupe Amazon, qui est un groupe multinational de sociétés. Ses activités commerciales comprennent la vente au détail en ligne ainsi que d'autres services tels que le cloud informatique et le streaming numérique. Elle fournit des services de place de marché aux vendeurs tiers leur permettant de proposer des produits à la vente dans l'Amazon Store et soutient lesdits vendeurs de diverses manières.

Le règlement 2022/2065 prévoit⁵⁹² que la Commission européenne désigne, par décision, comme étant une très grande plateforme en ligne ou un très grand moteur de recherche en ligne, la plateforme en ligne ou le moteur de recherche en ligne dont le nombre mensuel moyen de destinataires actifs du service dans l'Union européenne est égal ou supérieur à 45 millions. En vertu dudit règlement, d'une part, les fournisseurs de telles plateformes en ligne qui utilisent des systèmes de recommandation proposent, à tout le moins, une option pour chacun de leurs systèmes de recommandation qui ne repose pas sur du profilage⁵⁹³ et, d'autre part, les fournisseurs qui présentent de la publicité sur leurs interfaces en ligne tiennent et mettent à la disposition du public un registre contenant certaines informations pour toute la période pendant laquelle ils présentent une publicité et jusqu'à un an après la dernière présentation de la publicité sur leurs interfaces en ligne⁵⁹⁴.

Le 25 avril 2023, la Commission a désigné Amazon Store comme étant une très grande plateforme en ligne (ci-après la « décision attaquée »)⁵⁹⁵.

Saisi d'une demande en référé, introduite le même jour qu'un recours tendant à l'annulation de cette dernière décision, le président du Tribunal conclut que les conditions de fumus boni juris et d'urgence sont remplies et, après avoir mis en balance les intérêts en présence, décide de faire partiellement droit à la demande de sursis de la décision attaquée, dans la mesure où cette dernière obligera Amazon Store à mettre à la disposition du public un registre de publicités, sans préjudice de l'obligation que la requérante tienne ledit registre.

Appréciation du président du Tribunal

Dans un premier temps, le président du Tribunal examine l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission, en ce que le recours en annulation serait, en grande partie, manifestement irrecevable au motif que la requérante contesterait la légalité de dispositions du règlement 2022/2065 qui ne constituent pas la base juridique de la décision attaquée et qui sont sans lien juridique direct avec celle-ci. Tout d'abord, il rappelle que, quand l'irrecevabilité manifeste du recours principal est

⁵⁹² 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).

⁵⁹³ Article 38 du règlement 2022/2065.

⁵⁹⁴ Article 39, paragraphe 1, du règlement 2022/2065.

⁵⁹⁵ Décision C(2023) 2746 final de la Commission, du 25 avril 2023, désignant Amazon Store comme étant une très grande plateforme en ligne conformément au règlement (UE) 2022/2065.

soulevée, la partie sollicitant les mesures provisoires doit établir l'existence d'éléments permettant de conclure, à première vue, à la recevabilité de ce recours, sur lequel se greffe la demande en référé, afin d'éviter que cette partie puisse, par la voie du référé, obtenir le sursis à l'exécution d'un acte dont elle se verrait par la suite refuser l'annulation, son recours étant déclaré irrecevable lors de son examen au fond dans la procédure principale. Ainsi, dans le cadre d'une procédure de référé, la recevabilité du recours dans l'affaire principale ne peut être appréciée que de prime abord et le juge des référés ne doit déclarer cette demande irrecevable que si la recevabilité du recours dans l'affaire principale peut être totalement exclue.

Par ailleurs, l'acte général dont l'illégalité est soulevée doit être applicable, directement ou indirectement, à l'espèce qui fait l'objet du recours et il doit exister un lien juridique direct entre la décision individuelle attaquée et l'acte général en question. Toutefois l'article 277 TFUE doit être interprété d'une manière suffisamment large pour que soit assuré un contrôle de légalité effectif des actes des institutions de caractère général en faveur des personnes exclues du recours direct contre de tels actes. Ainsi, le champ d'application de cet article doit s'étendre aux actes des institutions qui ont été pertinents pour l'adoption de la décision qui fait l'objet du recours en annulation. En outre, aux fins de l'examen d'une exception d'illégalité, les règles d'un seul et même régime ne sauraient être scindées artificiellement.

En l'espèce, le président du Tribunal constate que la requérante a identifié de manière suffisamment claire les dispositions dont l'illégalité est excipée, et que, à première vue, les règles d'un seul et même régime seraient scindées, puisque la décision attaquée a pour effet de déclencher l'applicabilité des obligations litigieuses. Il souligne également que la présente affaire soulève des questions nouvelles dont la solution exige un examen approfondi dans le cadre de la procédure principale. Il en conclut que l'exception d'illégalité soulevée par la requérante ne saurait être écartée comme étant manifestement irrecevable.

Dans un second temps, le président du Tribunal examine la demande de sursis à exécution de la décision attaquée. Il rappelle, à titre liminaire, que le sursis à exécution et les autres mesures provisoires peuvent être accordés par le juge des référés s'il est établi que leur octroi est justifié à première vue en fait et en droit (*fumus boni juris*) et qu'ils sont urgents, en ce sens qu'il est nécessaire, pour éviter un préjudice grave et irréparable aux intérêts de la partie qui les sollicite, qu'ils soient édictés et produisent leurs effets avant la décision dans l'affaire principale. 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 des référés procède également, le cas échéant, à la mise en balance des intérêts en présence.

En premier lieu, débutant son examen par la condition relative à l'urgence, le président du Tribunal rappelle que 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 la protection provisoire. 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.

Premièrement, s'agissant de l'obligation pour les fournisseurs de très grandes plateformes en ligne qui utilisent des systèmes de recommandation de proposer, à tout le moins, une option pour chacun de leurs systèmes de recommandation qui ne repose pas sur du profilage⁵⁹⁶, le président du Tribunal conclut que la requérante n'a pas établi l'existence d'un préjudice grave et irréparable.

⁵⁹⁶ Article 38 du règlement 2022/2065.

En effet, tout d'abord, le préjudice invoqué est incertain, puisque le règlement 2022/2065 n'interdit pas l'utilisation de systèmes de recommandation, mais se limite à obliger les plateformes concernées à prévoir une option pour leur désactivation.

Ensuite, en supposant que la mise en place d'une option de désactivation incite effectivement les clients à se détourner de l'Amazon Store au profit de plateformes concurrentes, la prétendue perte de parts de marché constitue un préjudice d'ordre purement financier en ce qu'elle consiste en la perte des revenus tirés des ventes sur le marché en cause.

Dans l'hypothèse d'un tel préjudice, la mesure provisoire sollicitée ne se justifie que s'il apparaît que, en l'absence d'une telle mesure, la partie qui la sollicite se trouverait dans une situation susceptible de mettre en péril son existence avant l'intervention de la décision mettant fin à la procédure au fond ou que ses parts de marché seraient modifiées de manière importante. Il ne suffit donc pas qu'une part de marché risque d'être irrémédiablement perdue par une entreprise, mais il importe que cette part de marché soit suffisamment importante au regard, notamment, de la taille de cette entreprise, compte tenu des caractéristiques du groupe auquel elle se rattache par son actionnariat.

Or, le président du Tribunal constate que la requérante n'établit ni même n'allègue qu'elle se trouve dans une situation susceptible de mettre en péril sa viabilité financière avant l'intervention de la décision mettant fin à la procédure au fond, au regard de la taille du chiffre d'affaires et des caractéristiques du groupe auquel elle appartient.

Enfin, il rejette l'argument de la requérante selon lequel la décision attaquée nuirait également aux intérêts des vendeurs tiers. En effet, la partie qui sollicite les mesures provisoires ne peut pas, pour établir l'urgence, invoquer l'atteinte portée aux droits des tiers ou à l'intérêt général. Les dommages que l'exécution de la décision attaquée est susceptible de causer à une partie autre que celle sollicitant les mesures provisoires ne peuvent être pris en considération, le cas échéant, par le juge des référés que dans le cadre de la mise en balance des intérêts en présence.

Deuxièmement, s'agissant de l'obligation pour les fournisseurs de très grandes plateformes en ligne de constituer et de rendre accessible un registre des publicités qui, selon la requérante, contiendrait des informations confidentielles, le président du Tribunal conclut, en revanche, que cette dernière a établi l'existence d'un préjudice grave et irréparable et que, partant, la condition relative à l'urgence est remplie en l'espèce.

En effet, après avoir retenu que, pour les besoins de l'examen de la condition liée à l'urgence, il y a lieu de considérer que les informations litigieuses revêtent un caractère confidentiel, il rappelle que la question de savoir dans quelle mesure la divulgation de telles informations cause un préjudice grave et irréparable dépend d'une combinaison de circonstances, telles que, notamment, l'importance sur les plans professionnel et commercial des informations pour l'entreprise qui réclame leur protection et l'utilité de celles-ci pour d'autres entreprises présentes sur le marché.

Or, en l'espèce, en ce qui concerne le degré de gravité requis, le président du Tribunal constate que, d'une part, les obligations relatives au registre des publicités qui fournit des informations sur les publicités sur la plateforme de la requérante permettent aux tiers d'accéder à d'importants secrets d'affaires concernant les stratégies publicitaires des clients annonceurs de la requérante. Ainsi, cette dernière ne saurait attendre l'issue de la procédure relative au recours au fond sans subir un préjudice grave. D'autre part, dans la mesure où la divulgation des informations litigieuses, ensemble, les rendrait extrêmement sensibles, en ce qu'elle donnerait au public en général une connaissance approfondie, à un niveau de détail très poussé, des relations d'affaires sensibles de la requérante avec la majorité de ses clients, cela pourrait aussi accroître de manière exponentielle et artificielle la transparence du marché.

En ce qui concerne le caractère irréparable de ce préjudice, le président du Tribunal estime qu'il est effectivement évident que l'annulation de la décision attaquée ne saurait inverser les effets de la

divulgateur des informations litigieuses, dès lors que la prise de connaissance de celles-ci par les personnes les ayant lues n'en serait pas effacée.

En deuxième lieu, le président du Tribunal procède à l'examen du *fumus boni juris* de la demande de mesures provisoires au sujet de l'obligation pour les fournisseurs de très grandes plateformes en ligne de constituer et de rendre accessible un registre des publicités. Il rappelle que cette condition est remplie lorsque, à tout le moins, un des moyens invoqués 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 dans le cadre de la procédure au fond.

En l'espèce, il semble, à première vue, qu'une partie des informations que la requérante est tenue de diffuser dans son registre des publicités n'est pas encore mise à la disposition du public. Tel est le cas, notamment, des informations relatives à la période au cours de laquelle la publicité a été présentée et aux nombres totaux ventilés par État membre pour le ou les groupes de destinataires que la publicité ciblait spécifiquement.

En troisième lieu, le président du Tribunal procède à la mise en balance des intérêts en présence afin de déterminer si l'intérêt de la requérante à obtenir l'octroi des mesures provisoires prévaut ou non sur l'intérêt que présente l'application immédiate de l'acte litigieux. Il examine, 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. Quant à la condition selon laquelle la situation juridique créée par une ordonnance de référé doit être réversible, il note que la finalité de la procédure de référé se limite à garantir la pleine efficacité de la future décision au fond. Par conséquent, cette procédure a un caractère purement accessoire au regard de la procédure principale.

Or, en l'espèce, le président du Tribunal considère que, pour conserver l'effet utile d'un arrêt annulant la décision attaquée, la requérante doit être en mesure d'éviter la divulgation illicite desdites informations. Un arrêt d'annulation serait rendu illusoire et privé d'effet utile si la présente demande en référé était rejetée, ce rejet ayant pour conséquence de permettre la divulgation immédiate des informations litigieuses et donc, de facto, de préjuger du sens de la future décision au fond, à savoir un rejet du recours en annulation. 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 29 septembre 2023, Red Bull e.a./Commission (T-306/23 R, [EU:T:2023:590](#))

« Référé – Concurrence – Décision de la Commission ordonnant une inspection – Demande de sursis à exécution – Défaut d'urgence »

Soupçonnant un comportement anticoncurrentiel dans le cadre de la commercialisation de boissons énergisantes, la Commission européenne a ordonné, par décision du 8 mars 2023⁵⁹⁷ (ci-après la « décision d'inspection »), une inspection auprès des sociétés Red Bull GmbH, Red Bull France SASU et

⁵⁹⁷ Décision C(2023) 1689 final de la Commission, du 8 mars 2023 (affaire AT.40819 – Red Bull – Inspection).

Red Bull Nederland BV. La décision litigieuse a été adoptée en application de l'article 20, paragraphe 4, du règlement n° 1/2003 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence (ci-après le « règlement n° 1/2003 »)⁵⁹⁸, qui détermine les pouvoirs de la Commission en matière d'inspections.

Dans le cadre de l'inspection, la Commission a procédé à des visites simultanées dans des locaux en Autriche, en France et aux Pays-Bas des sociétés visées, où elle a procédé à une copie « en bloc » d'un grand nombre de documents électroniques et a demandé à ce que lui soient fournies a posteriori d'autres données électroniques provenant notamment de téléphones portables, de boîtes de messagerie électronique et de données localisées dans le *cloud* ou sur les serveurs de l'entreprise, lesquelles lui ont été fournies. Par la suite, la Commission a procédé dans ses locaux à l'examen d'un premier ensemble de données, en présence de représentants de ces sociétés.

Ces dernières ont introduit un recours en annulation contre la décision d'inspection. Elles ont également déposé une demande en référé en vue d'obtenir un sursis à l'exécution de cette dernière. Par son ordonnance, le président du Tribunal rejette ce référé.

Appréciation du président du Tribunal

À titre liminaire, le président du Tribunal rappelle qu'un sursis à exécution et des mesures provisoires peuvent être accordés par le juge des référés s'il est établi que leur octroi est justifié à première vue en fait et en droit et qu'ils sont urgents.

Examinant d'emblée la condition relative à l'urgence des mesures provisoires sollicitées, le président du Tribunal estime que cette condition n'est pas remplie, dans la mesure où, dans les circonstances particulières de l'espèce, le préjudice grave et irréparable allégué par les requérantes doit être regardé comme hypothétique, les mesures d'exécution de la décision d'inspection n'entraînant pas une atteinte disproportionnée aux droits des employés et des requérantes, visés à l'article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), contrairement aux allégations de ces dernières.

En effet, 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. Or, le préjudice résultant de l'examen futur des données allégué par les requérantes n'est, en l'espèce, pas établi avec un degré de probabilité suffisant au vu des garanties procédurales mises en œuvre par la Commission pour l'examen de ces données.

Tout d'abord, seuls les agents de la Commission en charge de l'enquête, qui sont soumis à des obligations strictes de secret professionnel, peuvent, le cas échéant, prendre connaissance de données à caractère personnel. Ensuite, les représentants des requérantes sont présents lors de l'intégralité de l'examen de la pertinence des documents. Enfin, la Commission a prévu une procédure pour l'examen dans ses locaux de documents comportant des données à caractère personnel sensibles, impliquant notamment un cercle restreint composé à équivalence d'agents de la Commission et de représentants de l'entreprise, ainsi qu'une procédure d'arbitrage en cas de désaccord au sujet de la pertinence des documents.

De même, le préjudice résultant du temps déraisonnablement long pour mener à bien l'inspection est également hypothétique, la durée de six semaines prévue par la Commission pour l'examen des

⁵⁹⁸ 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).

documents restants ne pouvant être considérée comme disproportionnée au vu, notamment, du volume d'informations en cause.

Au regard de ce qui précède, la demande en référé est rejetée.



COUR DE JUSTICE
DE L'UNION EUROPÉENNE

Direction de la recherche et documentation

Février 2024