

Université Paris I Panthéon-Sorbonne
Année 2025/2026

Contentieux européen
Galop d'Essai

Samedi 6 décembre – 9h30

Durée : 3h

Tout document papier autorisé

Traiter, au choix, l'un des deux sujets proposés :

Sujet 1 : Dissertation.

« La protection de l'autorité de la chose jugée en droit de l'Union européenne ».

Sujet 2 : Commentaire.

Commentez l'arrêt CJUE, 5 septembre 2024, *ECHA*, aff. jt. C-256/23 et C-290/23 [extraits]

1. Les demandes de décision préjudicielle portent sur l'interprétation de l'article 299 TFUE, de l'article 94, paragraphe 1, du règlement (CE) no 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2006, concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH) (...) (ci-après le « règlement REACH »), ainsi que de l'article 11, paragraphe 3, deuxième alinéa, et de l'article 13, paragraphe 4, troisième alinéa, du règlement (CE) no 340/2008 de la Commission, du 16 avril 2008, relatif aux redevances et aux droits dus à l'Agence européenne des produits chimiques en application du règlement no 1907/2006 (JO 2008, L 107, p. 6).

2. Ces demandes ont été présentées dans le cadre de litiges opposant, dans l'affaire C-256/23, l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) à Hallertauer Hopfenveredelungsges. m.b.H. (ci-après « Hallertauer ») et, dans l'affaire C-290/23, l'ECHA à B. GmbH au sujet du recouvrement par l'ECHA d'un droit administratif dont seraient redevables ces sociétés à la suite du dépôt auprès de cette agence de l'Union européenne d'une demande d'enregistrement d'une substance chimique au titre du règlement REACH, dès lors qu'il a été constaté dans une décision prise par ladite agence de l'Union que celles-ci n'avaient pas droit à la redevance réduite prévue pour les petites et moyennes entreprises (PME) qu'elles avaient réclamée lors du dépôt de leur demande.

(...)

Les litiges au principal et les questions préjudicielles

15. Le 16 novembre 2010, Hallertauer a déposé auprès de l'ECHA une demande d'enregistrement d'une substance chimique, se prévalant de la qualité de PME et, plus particulièrement, de celle de « micro entreprise », au sens de la recommandation 2003/361/CE de la Commission, du 6 mai 2003, concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises (JO 2003, L 124, p. 36), afin de pouvoir bénéficier d'une redevance d'enregistrement réduite.

16. Au cours de l'année 2013, l'ECHA a vérifié les informations relatives à la taille de l'entreprise concernée fournies par cette société. Dans ce cadre, elle l'a informée par un courrier du 31 mai 2013 que, si les PME pouvaient bénéficier d'une réduction des droits et redevances, il était nécessaire de présenter, à cette fin, des preuves concernant la taille de l'entreprise concernée et que, faute de fournir de telles preuves dans les délais impartis, toute réduction serait exclue.

17. Le 20 novembre 2013, l'ECHA a adopté la décision SME(2013) 4439 (ci-après la « décision de l'ECHA en cause au principal dans l'affaire C-256/23 ») et l'a notifiée à Hallertauer. Dans cette décision, l'ECHA a constaté que cette société ne pouvait prétendre à bénéficier d'une réduction sur les droits et redevances faute d'avoir fourni des preuves quant à sa qualité de « micro entreprise » et qu'il convenait par conséquent de lui facturer des droits administratifs s'élevant à un montant de 9 950 euros. Ladite décision comportait également des informations concernant les voies de recours, aux termes desquelles la même société avait la possibilité de saisir le Tribunal dans un délai de deux mois à compter de la notification de la même décision afin de contester celle-ci.

18. Par un courrier du 22 novembre 2013, l'ECHA a adressé à Hallertauer la facture relative au paiement de ces droits administratifs qui était exigible le 22 décembre 2013.

19. Le 22 décembre 2013, l'ECHA a adressé un courrier de rappel à Hallertauer, dans lequel la date d'exigibilité de cette facture était alors fixée au 20 février 2014.

20. Hallertauer ne s'est pas acquittée desdits droits administratifs et n'a pas davantage introduit de recours en annulation contre la décision de l'ECHA en cause au principal dans l'affaire C-256/23 devant le Tribunal dans le délai imparti.

21. Le 15 mai 2019, l'ECHA a saisi le Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg (tribunal administratif bavarois de Ratisbonne, Allemagne), qui est la juridiction de renvoi dans l'affaire C-256/23, d'une action visant à faire condamner Hallertauer à payer la somme d'un montant de 9 950 euros, telle que fixée dans la décision de l'ECHA en cause au principal dans l'affaire C-256/23.

22. Cette juridiction se pose, en premier lieu, la question de savoir si les juridictions des États membres ont compétence pour connaître d'une action d'une agence de l'Union telle l'ECHA tendant à faire exécuter une obligation pécuniaire imposée par une décision ne pouvant plus faire l'objet d'un recours devant le juge de l'Union telle la décision de l'ECHA en cause au principal dans l'affaire C-256/23.

23. Ladite juridiction observe que, dans le droit allemand, une juridiction n'est autorisée à statuer sur le caractère bien fondé d'une action que si celle-ci a notamment vérifié

que cette action relève de l'ordre juridictionnel auquel elle appartient. S'agissant de la compétence de l'ordre juridictionnel administratif duquel relève la juridiction de renvoi, se poserait la question de savoir si l'action introduite dans l'affaire au principal dans l'affaire C-256/23 concerne un « litige de droit public de nature non constitutionnelle », au sens de l'article 40, paragraphe 1, première phrase, de la VwGO, dont connaissent les juridictions administratives.

24. Toutefois, la compétence des juridictions administratives allemandes pour connaître d'une procédure d'exécution telle que celle en cause au principal dans l'affaire C-256/23, qui n'a pas pour objet d'obtenir une décision au fond sur une créance, serait uniquement régie par l'article 167 de la VwGO, qui, en tant que *lex specialis*, prévaudrait sur la règle générale prévue à l'article 40, paragraphe 1, première phrase, de la VwGO. Or, cet article 167 présupposerait que le titre exécutoire soit issu d'une procédure juridictionnelle, condition qui ferait défaut dans le litige au principal dans l'affaire C-256/23.

25. Se poserait ainsi la question de savoir si l'action introduite dans ce litige relève de la compétence particulière du juge de l'Union prévue à l'article 94, paragraphe 1, du règlement REACH, de sorte qu'elle échapperait à la compétence des juridictions des États membres.

26. La juridiction de renvoi admet plutôt souscrire à la thèse développée par la partie défenderesse au principal selon laquelle cette disposition doit être interprétée en ce sens que le juge de l'Union est compétent pour connaître d'une action visant à l'exécution d'un acte du droit de l'Union.

27. En effet, tout d'abord, une distinction entre, d'une part, la fixation de redevances ou de droits administratifs et, d'autre part, leur recouvrement serait artificielle et peu probable, étant donné que ladite disposition viserait à soumettre l'action administrative de la requérante au principal en tant qu'organisme de l'Union à un contrôle complet.

28. Ensuite, un cas de figure tel que celui au principal dans l'affaire C-256/23 consisterait en une mise en œuvre directe du droit de l'Union par une agence de l'Union sous la forme de l'adoption d'une décision imposant des obligations pécuniaires. Or, les juridictions allemandes ne seraient compétentes qu'en cas de mise en œuvre indirecte du droit de l'Union impliquant un acte de puissance publique des autorités nationales concernées. Il serait donc approprié que les décisions relevant de l'exercice de la puissance publique prises par une agence de l'Union soient entièrement soumises au contrôle des juridictions de l'Union.

29. Enfin, afin de garantir une application uniforme du droit au sein de l'Union, le juge de l'Union devrait pouvoir exercer un contrôle non seulement sur la suspension de l'exécution d'un acte de l'Union comme le prévoit l'article 299, quatrième alinéa, TFUE, mais également, sous réserve de l'article 299, quatrième alinéa, deuxième phrase, TFUE, sur l'ensemble de la procédure d'exécution d'un tel acte.

(...)

34. Dans ces circonstances, le Bayerische Verwaltungsgericht Regensburg (tribunal administratif bavarois de Ratisbonne) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions suivantes :

« 1). Convient-il d'interpréter l'article 94, paragraphe 1, du règlement [REACH], en vertu duquel les décisions de l'[ECHA] sont susceptibles de recours devant le [Tribunal], en ce sens que le caractère exécutoire des décisions de l'[ECHA] peut également donner lieu à un recours ?

(...)

Sur les questions préjudicielles

[Sur la première question]

49. Par sa première question dans l'affaire C-256/23, qu'il convient d'examiner en premier lieu, la juridiction de renvoi dans cette affaire pose, en substance, la question de savoir si l'article 94, paragraphe 1, du règlement REACH doit être interprété en ce sens que le juge de l'Union peut être saisi par l'ECHA d'un recours visant à l'exécution d'une obligation pécuniaire imposée à une personne dans une décision prise par cette agence.

50. Dès lors qu'il n'existe pas, en vertu des articles 91 à 93 du règlement REACH, de droit de recours auprès de la chambre de recours de l'ECHA s'agissant de la contestation de décisions de cette agence fixant des obligations pécuniaires liées à l'enregistrement d'une substance chimique, cette question impose d'examiner si une action en exécution d'une obligation pécuniaire, telle que celle en cause au principal dans l'affaire C-256/23, constitue une contestation d'une « décision de l'[ECHA] », au sens de l'article 94, paragraphe 1, de ce règlement, dont le juge de l'Union peut être saisi conformément à l'article 263 TFUE.

51. À cet égard, il y a lieu de constater d'emblée que l'article 94, paragraphe 1, du règlement REACH, en ce qu'il renvoie expressément à la compétence conférée au juge de l'Union à l'article 263 TFUE, a un caractère déclaratoire et ne saurait élargir cette compétence.

52. Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler que le recours en annulation au titre de l'article 263 TFUE est ouvert de manière générale contre tous les actes pris par les institutions de l'Union, quelles qu'en soient la nature ou la forme, qui visent à produire des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant, en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de ce dernier (arrêt du 16 juillet 2020, ADR Center/Commission, C-584/17 P, EU:C:2020:576, point 62 et jurisprudence citée).

53. La compétence juridictionnelle prévue à l'article 263 TFUE vise, notamment, le contrôle par le juge de l'Union de la « légalité » des « actes des organes ou organismes de l'Union destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers ».

54. En particulier, une personne physique ou morale peut former un recours en vertu de l'article 263 TFUE visant à l'annulation d'une décision de l'ECHA lui imposant une obligation pécuniaire en lien avec sa demande d'enregistrement d'une substance chimique au titre du règlement REACH, dès lors qu'une telle décision constitue un acte destiné à produire des effets juridiques à l'égard de tiers dont une telle personne est le destinataire.

55. En l'occurrence, il est constant que, dans les décisions de l'ECHA en cause au principal, les sociétés concernées ont été expressément averties de leur droit de recours devant le Tribunal contre la décision dont elles étaient destinataires, mais qu'elles n'ont pas

exercé ce droit de recours dans le délai de deux mois prévu à l'article 263, sixième alinéa, TFUE.

56. En outre, certes, l'article 263, cinquième alinéa, TFUE permet au législateur de l'Union de prévoir dans les actes créant les organes et organismes de l'Union des « conditions et modalités particulières » concernant les recours formés par des personnes physiques ou morales contre des actes de ces organes ou organismes destinés à produire des effets juridiques à leur égard.

57. Il n'en demeure pas moins, d'une part, que l'affaire C-256/23 concerne un recours formé par une agence de l'Union contre une personne morale et, d'autre part, que, en tout état de cause, le législateur de l'Union ne saurait sur cette base élargir la compétence prévue à l'article 263 TFUE pour y inclure l'examen de recours tendant à l'exécution d'obligations pécuniaires imposées dans de tels actes d'organes ou d'organismes, dès lors que, ce faisant, ce législateur ne prévoirait pas des « conditions et modalités particulières » concernant des recours visés à cette disposition, mais créerait une nouvelle voie de recours non prévue par le traité FUE.

58. En effet, si le juge de l'Union se considérait compétent pour connaître des actions d'organes ou d'organismes de l'Union visant à faire exécuter des obligations pécuniaires, il risquerait d'étendre sa compétence juridictionnelle au-delà des limites fixées à l'article 274 TFUE, lequel confie aux juridictions nationales la compétence de droit commun pour connaître des litiges auxquels l'Union est partie (voir, par analogie, arrêt du 16 juillet 2020, *ADR Center/Commission*, C-584/17 P, EU:C:2020:576, point 64 et jurisprudence citée).

59. De même, le législateur de l'Union ne saurait, par l'adoption d'un acte de droit dérivé, créer une voie de recours non prévue par le traité FUE, puisque ce traité a établi un système complet de voies de recours et de procédures destiné à assurer le contrôle de la légalité des actes des institutions, en le confiant au juge de l'Union (arrêt du 25 juillet 2002, *Unión de Pequeños Agricultores/Conseil*, C-50/00 P, EU:C:2002:462, point 40).

60. Partant, un élargissement de la compétence prévue à l'article 263 TFUE pour y inclure l'examen de recours visant à l'exécution d'obligations pécuniaires serait incompatible avec la caractéristique fondamentale du recours visé à cet article, à savoir que ce recours constitue un recours en annulation visant à contester la légalité de l'acte concerné, et méconnaîtrait donc le droit primaire de l'Union.

61. Dans ces conditions, le juge de l'Union n'étant pas compétent pour connaître d'un recours de l'ECHA visant à recouvrer des frais liés à l'enregistrement d'une substance chimique sur la base de l'article 263 TFUE et aucune autre disposition du droit primaire de l'Union n'attribuant une telle compétence à ce juge, il découle de l'article 274 TFUE qu'un tel recours est confié aux juridictions nationales qui ont la compétence de droit commun pour connaître des litiges auxquels l'Union est partie (voir, par analogie, arrêt du 16 juillet 2020, *ADR Center/Commission*, C-584/17 P, EU:C:2020:576, point 64 et jurisprudence citée).

62. La thèse inverse que Hallertauer a développée devant la juridiction de renvoi ne peut être retenue.

63. En effet, indépendamment de la question de savoir si, sur un plan pratique, il serait opportun, pour des raisons d'efficacité, que le juge de l'Union connaisse non seulement de la légalité des actes de l'ECHA, mais également de l'exécution des obligations pécuniaires qu'imposent ces actes, il ressort du point 59 du présent arrêt que cela n'est manifestement pas le cas dans le cadre du système de voies de recours et de procédures que prévoit actuellement le traité FUE.

64. Une telle compétence juridictionnelle n'est au demeurant pas indispensable pour assurer l'application uniforme du droit de l'Union, dès lors qu'un recours en annulation devant le Tribunal est possible pour ce qui concerne la légalité des actes concernés et que des questions d'interprétation du droit de l'Union que pourrait susciter une action visant à l'exécution de ces actes devant les juridictions nationales peuvent et, le cas échéant, doivent être soumises à la Cour au titre de l'article 267 TFUE.

65. Enfin, le fait que se présente, en l'occurrence, le cas de figure d'une mise en œuvre directe du droit de l'Union par une agence de l'Union sous la forme de l'imposition d'une obligation pécuniaire est sans pertinence pour la compétence des juridictions nationales, compte tenu du système de voies de recours et de procédures tel que celui-ci est actuellement prévu dans le traité FUE, en particulier à l'article 274 de celui-ci.

66. Au vu de tout ce qui précède, il y a lieu de répondre à la première question dans l'affaire C-256/23 que l'article 94, paragraphe 1, du règlement REACH doit être interprété en ce sens que le juge de l'Union ne peut être saisi par l'ECHA d'un recours visant à l'exécution d'une obligation pécuniaire imposée à une personne dans une décision prise par cette agence.