Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

17 novembre 2026 *

« Pourvoi – Droit institutionnel – Coopération des services répressifs – Règlement (UE) 2016/794 – Traitement de données à caractère personnel par l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) – Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) – Décision du CEPD portant sur les traitements de données par Europol – Modification du règlement 2016/794 par le règlement (UE) 2022/991 – Arrangements transitoires concernant ces traitements – Recours en annulation introduit par le CEPD en vue de défendre son indépendance – Recevabilité – Principe de l'équilibre institutionnel – Article 263, quatrième alinéa, TFUE – Affectation directe »

Dans l'affaire C-698/23 P,

ayant pour objet un pourvoi au titre de l'article 56 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, introduit le 16 novembre 2023,

Contrôleur européen de la protection des données (CEPD), représenté initialement par M^mes^ A. Buchta, F. Coudert, MM. D. Nardi et T. Zerdick, en qualité d'agents, puis par M^mes^ E. Chatziliasi, F. Coudert, MM. D. Nardi et T. Zerdick, en qualité d'agents,

partie requérante,

les autres parties à la procédure étant :

Parlement européen, représenté initialement par M. I. Liukkonen, M^me^ P. López-Carceller et M. R. van de Westelaken, en qualité d'agents, puis par M. I. Liukkonen, M^mes^ P. López-Carceller, M. Migliorati et M. Pencheva, en qualité d'agents, et enfin par M. I. Liukkonen, M^mes^ M. Migliorati et M. Pencheva, en qualité d'agents,

Conseil de l'Union européenne, représenté initialement par MM. J. Lotarski, R. Meyer et K. Pleśniak, en qualité d'agents, puis par MM. J. Lotarski et K. Pleśniak, en qualité d'agents,

parties défenderesses en première instance,

soutenus par :

République fédérale d'Allemagne, représentée initialement par MM. J. Möller et P.-L. Krüger, en qualité d'agents, puis par M. J. Möller, en qualité d'agent,

* Langue de procédure : l'anglais.

République française, représentée initialement par M. R. Bénard, Mmes B. Dourthe et M. B. Fodda, en qualité d'agents, puis par M. R. Bénard, Mmes B. Dourthe, O. Duprat-Mazaré et M. B. Fodda, en qualité d'agents, et enfin par Mme B. Dourthe, en qualité d'agent,

Commission européenne, représentée par MM. A. Bouchagiar, H. Leupold et Mme F. Tomat, en qualité d'agents,

parties intervenantes au pourvoi,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président, M. T. von Danwitz (rapporteur), vice-président, Mme K. Jürimäe, MM. C. Lycourgos, I. Jarukaitis, B. Smulders, S. Gervasoni et N. Fenger, présidents de chambre, MM. S. Rodin, E. Regan, A. Kumin, N. Jääskinen, M. Condinanzi, F. Schalin et N. Piçarra, juges,

avocat général : M. M. Campos Sánchez-Bordona,

greffier : Mme C. Strömholm, administratrice,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 11 mars 2025,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 8 mai 2025,

rend le présent

Arrêt

1 Par son pourvoi, le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) demande l'annulation de l'ordonnance du Tribunal de l'Union européenne du 6 septembre 2023, CEPD/Parlement et Conseil (T-578/22, ci-après l'« ordonnance attaquée », EU:T:2023:522), par laquelle celui-ci a déclaré irrecevable son recours tendant à l'annulation des articles 74 bis et 74 ter 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 »), tel que modifié par le 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 ») (ci-après, prises ensemble, les « dispositions transitoires litigieuses »).

Le cadre juridique

Le traité UE

2 L'article 13, paragraphe 1, TUE dispose :

« L'Union [européenne] dispose d'un cadre institutionnel visant à promouvoir ses valeurs, poursuivre ses objectifs, servir ses intérêts, ceux de ses citoyens, et ceux des États membres, ainsi qu'à assurer la cohérence, l'efficacité et la continuité de ses politiques et de ses actions.

Les institutions de l'Union sont :

– le Parlement européen,

– le Conseil européen,

– le Conseil [de l'Union européenne],

– la Commission européenne [...]

– la Cour de justice de l'Union européenne,

– la Banque centrale européenne,

– la Cour des comptes. »

Le traité FUE

3 L'article 16, paragraphe 2, TFUE prévoit :

« Le Parlement [...] et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, fixent les 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, ainsi que par les États membres dans l'exercice d'activités qui relèvent du champ d'application du droit de l'Union, et à la libre circulation de ces données. Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'autorités indépendantes.

[...] »

4 L'article 263 TFUE énonce :

« La Cour de justice de l'Union européenne contrôle la légalité des actes législatifs, des actes du Conseil, de la Commission et de la Banque centrale européenne, autres que les recommandations et les avis, et des actes du Parlement [...] et du Conseil européen destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers. Elle contrôle aussi la légalité des actes des organes ou organismes de l'Union destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers.

À cet effet, la Cour est compétente pour se prononcer sur les recours pour incompétence, violation des formes substantielles, violation des traités ou de toute règle de droit relative à leur application, ou détournement de pouvoir, formés par un État membre, le Parlement [...], le Conseil ou la Commission.

La Cour est compétente, dans les mêmes conditions, pour se prononcer sur les recours formés par la Cour des comptes, par la Banque centrale européenne et par le Comité des régions qui tendent à la sauvegarde des prérogatives de ceux-ci.

Toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas, 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.

[...] »

Le règlement (CE) nº 45/2001

5 Aux termes de l'article 41, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 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), « [i]l est institué une autorité de contrôle indépendante dénommée le [CEPD] ».

Le règlement (UE) 2018/1725

6 Le 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) nº 45/2001 et la décision nº 1247/2002/CE (JO 2018, L 295, p. 39), dispose, à son article 1er, paragraphe 3 :

« Le [CEPD] contrôle l'application des dispositions du présent règlement à tous les traitements effectués par une institution ou un organe de l'Union. »

7 Le chapitre VI de ce règlement est intitulé « Contrôleur européen de la protection des données » et comporte les articles 52 à 60 de celui-ci. L'article 52 dudit règlement, qui comporte le même intitulé, prévoit :

« 1. La fonction de [CEPD] est instituée.

2. En ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel, le [CEPD] est chargé de veiller à ce que les libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, notamment le droit à la protection des données, soient respectés par les institutions et organes de l'Union.

3. Le [CEPD] est chargé de contrôler et d'assurer l'application des dispositions du présent règlement et de tout autre acte de l'Union concernant la protection des libertés et droits fondamentaux des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel effectués par une institution ou un organe de l'Union, ainsi que de conseiller les institutions et organes de l'Union et les personnes concernées pour toutes les questions concernant le traitement des données à caractère personnel. À ces fins, le [CEPD] remplit les missions prévues à l'article 57 et exerce les pouvoirs qui lui sont conférés à l'article 58.

[...] »

8 L'article 55 du même règlement, intitulé « Indépendance », se lit comme suit :

« 1. Le [CEPD] exerce en toute indépendance ses missions et ses pouvoirs conformément au présent règlement.

2. Dans l'exercice de ses missions et de ses pouvoirs conformément au présent règlement, le [CEPD] demeure libre de toute influence extérieure, qu'elle soit directe ou indirecte, et ne sollicite ni n'accepte d'instructions de quiconque.

3. Le [CEPD] s'abstient de tout acte incompatible avec ses fonctions et, pendant la durée de celles-ci, ne peut exercer aucune autre activité professionnelle, rémunérée ou non.

4. Après la cessation de ses fonctions, le [CEPD] est tenu de respecter les devoirs d'honnêteté et de délicatesse quant à l'acceptation de certaines fonctions ou de certains avantages. »

9 Aux termes de l'article 57, paragraphe 1, sous a), du règlement 2018/1725, relatif aux « Missions » du CEPD, « le [CEPD] [...] contrôle et assure l'application du présent règlement par une institution ou un organe de l'Union, à l'exclusion du traitement de données à caractère personnel par la Cour dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles ».

10 L'article 58 de ce règlement, intitulé « Pouvoirs », énonce :

« [...]

2. Le [CEPD] dispose du pouvoir d'adopter les mesures correctrices suivantes :

a) avertir un responsable du traitement ou un sous-traitant du fait que les opérations de traitement envisagées sont susceptibles de violer les dispositions du présent règlement ;

[...]

e) ordonner au responsable du traitement ou au sous-traitant de mettre les opérations de traitement en conformité avec les dispositions du présent règlement, le cas échéant, de manière spécifique et dans un délai déterminé ;

[...]

4. Le [CEPD] a le pouvoir de saisir la Cour [de justice de l'Union européenne] dans les conditions prévues par les traités et d'intervenir dans les affaires portées devant la Cour [de justice de l'Union européenne].

[...] »

Le règlement Europol initial

11 L'article 18 du règlement Europol initial, intitulé « Finalités des activités de traitement d'informations », disposait :

« 1. Dans la mesure nécessaire pour atteindre ses objectifs tels qu'énoncés à l'article 3, Europol peut traiter des informations, y compris des données à caractère personnel.

2. Les données à caractère personnel ne peuvent être traitées que pour les finalités ci-après :

[...]

c) analyses opérationnelles ;

[...]

3. Le traitement aux fins des analyses opérationnelles visées au paragraphe 2, point c), est effectué au moyen de projets d'analyse opérationnelle auxquels s'appliquent les garanties spécifiques suivantes :

a) pour chaque projet d'analyse opérationnelle, le directeur exécutif définit la finalité spécifique, les catégories de données à caractère personnel et les catégories de personnes concernées, les participants, la durée de conservation et les conditions d'accès, de transfert et d'utilisation des données concernées et en informe le conseil d'administration et le CEPD ;

b) les données à caractère personnel ne peuvent être collectées et traitées qu'aux fins du projet d'analyse opérationnelle spécifié. Lorsqu'il apparaît que les données à caractère personnel peuvent être utiles pour un autre projet d'analyse opérationnelle, un traitement ultérieur de ces données n'est autorisé que dans la mesure où il est nécessaire et proportionné et où les données à caractère personnel sont compatibles avec les dispositions prévues au point a) qui s'appliquent à l'autre projet d'analyse ;

c) seul le personnel habilité peut avoir accès aux données du projet concerné et les traiter.

[...]

5. Les catégories de données à caractère personnel et les catégories de personnes concernées dont les données peuvent être collectées et traitées pour chacune des finalités visées au paragraphe 2 sont énumérées à l'annexe II.

6. Europol peut traiter temporairement des données afin de déterminer si, et, dans l'affirmative, pour quelle finalité visée au paragraphe 2, ces données sont pertinentes pour ses tâches. Le conseil d'administration, sur proposition du directeur exécutif et après consultation du CEPD, précise davantage les conditions relatives au traitement de ces données, notamment en ce qui concerne l'accès aux données et leur utilisation, ainsi que les délais de conservation et d'effacement des données, qui ne peuvent dépasser six mois, dans le strict respect des principes visés à l'article 28. »

12 L'article 43 du règlement Europol initial, intitulé « Contrôle par le CEPD », prévoyait :

« 1. Le CEPD est chargé de surveiller et de garantir l'application des dispositions du présent règlement concernant la protection des libertés et des droits fondamentaux des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel effectués par Europol, ainsi que de conseiller Europol et les personnes concernées sur toutes les questions concernant le traitement des données à caractère personnel. À ces fins, il exerce les fonctions définies au paragraphe 2 et les pouvoirs énoncés au paragraphe 3, tout en coopérant étroitement avec les autorités de contrôle nationales conformément à l'article 44.

2. Le CEPD exerce les fonctions suivantes :

[...]

c) il contrôle et garantit l'application par Europol du présent règlement et de tout autre acte de l'Union concernant la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel effectué par Europol ;

[...]

3. Le CEPD peut, au titre du présent règlement :

[...]

e) enjoindre Europol de procéder à la rectification, à la limitation, à l'effacement ou à la destruction des données à caractère personnel qui ont été traitées en violation des dispositions régissant le traitement des données à caractère personnel, et de notifier ces mesures aux tiers auxquels ces données ont été divulguées ;

[...]

h) saisir la Cour de justice de l'Union européenne dans les conditions prévues par le traité [FUE] ;

[...] »

13 L'annexe II du règlement Europol initial détermine les catégories de données à caractère personnel ainsi que les catégories de personnes concernées dont les données peuvent être collectées et traitées pour chacune des finalités visées à l'article 18, paragraphe 2, de ce règlement.

Le règlement Europol modifié

14 Le règlement Europol initial a été modifié par le règlement n° 2022/991, lequel est entré en vigueur le 28 juin 2022.

15 L'article 18 du règlement Europol modifié dispose, à son paragraphe 5 :

« Sans préjudice de l'article 8, paragraphe 4, de l'article 18, paragraphe 2, point e), de l'article 18 *bis,* et du traitement des données en vertu de l'article 26, paragraphe 6 *quater,* lorsque les infrastructures d'Europol sont utilisées pour des échanges bilatéraux de données à caractère personnel et qu'Europol n'a pas accès au contenu des données, les catégories de données à caractère personnel et les catégories

de personnes concernées dont les données peuvent être collectées et traitées pour les finalités du paragraphe 2 du présent article sont énumérées à l'annexe II. »

16 L'article 18 bis du règlement Europol modifié, intitulé « Traitement de données à caractère personnel à l'appui d'une enquête pénale », énonce, à son paragraphe 1 :

« Lorsque cela est nécessaire pour soutenir une enquête pénale spécifique en cours qui relève des objectifs d'Europol, Europol peut traiter des données à caractère personnel qui ne portent pas sur les catégories de personnes concernées énumérées à l'annexe II lorsque :

a) un État membre, le Parquet européen ou Eurojust fournit des données d'enquête à Europol en vertu de l'article 17, paragraphe 1, point a) ou b), et demande à Europol de soutenir cette enquête :
   i) au moyen d'une analyse opérationnelle en vertu de l'article 18, paragraphe 2, point c) ; ou
   ii) dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, au moyen de recoupements en vertu de l'article 18, paragraphe 2, point a) ;

b) Europol évalue qu'il n'est pas possible de procéder à l'analyse opérationnelle en vertu de l'article 18, paragraphe 2, point c), ou aux recoupements en vertu de l'article 18, paragraphe 2, point a), à l'appui de cette enquête sans traiter des données à caractère personnel qui ne respectent pas l'article 18, paragraphe 5.

Les résultats de l'évaluation visée au premier alinéa, point b), sont enregistrés et transmis au CEPD pour information quand Europol cesse de soutenir l'enquête visée au premier alinéa. »

17 L'article 74 bis du règlement Europol modifié, intitulé « Arrangements transitoires concernant le traitement de données à caractère personnel à l'appui d'une enquête pénale en cours », est libellé comme suit :

« 1. Lorsqu'un État membre, le Parquet européen ou Eurojust a fourni à Europol des données à caractère personnel qui ne portent pas sur les catégories de personnes concernées énumérées à l'annexe II avant le 28 juin 2022, Europol peut traiter ces données à caractère personnel conformément à l'article 18 *bis* lorsque :

a) l'État membre concerné, le Parquet européen ou Eurojust informe Europol, au plus tard le 29 septembre 2022, qu'il est autorisé à traiter ces données à caractère personnel, conformément aux exigences et garanties procédurales applicables au titre du droit de l'Union ou du droit national, dans le cadre de l'enquête pénale en cours pour laquelle il a demandé le soutien d'Europol lorsqu'il a initialement fourni les données ;

b) l'État membre concerné, le Parquet européen ou Eurojust demande à Europol, au plus tard le 29 septembre 2022, de soutenir l'enquête pénale en cours visée au point a) ; et

c) Europol évalue, conformément à l'article 18 *bis,* paragraphe 1, point b), qu'il n'est pas possible de soutenir l'enquête pénale en cours visée au point a) du présent paragraphe sans traiter des données à caractère personnel qui ne respectent pas l'article 18, paragraphe 5.

L'évaluation visée au point c) du présent paragraphe est enregistrée et transmise au CEPD pour information lorsqu'Europol cesse de soutenir l'enquête pénale spécifique connexe.

2. Lorsqu'un État membre, le Parquet européen ou Eurojust ne respecte pas une ou plusieurs des exigences énoncées au paragraphe 1, points a) et b), du présent article, en ce qui concerne les données à caractère personnel qui ne portent pas sur les catégories de personnes concernées énumérées à l'annexe II qu'il a fournies à Europol avant le 28 juin 2022, ou lorsqu'un État membre, le Parquet européen ou Eurojust ne respecte pas le paragraphe 1, point c), du présent article, Europol ne traite pas ces données à caractère personnel conformément à l'article 18 *bis,* mais, sans préjudice de l'article 18, paragraphe 5, et de l'article 74 *ter,* efface ces données à caractère personnel au plus tard le 29 octobre 2022.

3. Lorsqu'un pays tiers visé à l'article 18 *bis,* paragraphe 6, a fourni à Europol des données à caractère personnel qui ne portent pas sur les catégories de personnes concernées énumérées à l'annexe II avant le 28 juin 2022, Europol peut traiter ces données à caractère personnel conformément à l'article 18 *bis,* paragraphe 6, lorsque :

a) le pays tiers a fourni les données à caractère personnel à l'appui d'une enquête pénale spécifique menée dans un ou plusieurs États membres et soutenue par Europol ;

b) le pays tiers a obtenu les données dans le cadre d'une enquête pénale conformément aux exigences et garanties procédurales applicables au titre de son droit pénal national ;

c) le pays tiers informe Europol, au plus tard le 29 septembre 2022, qu'il est autorisé à traiter ces données à caractère personnel dans le cadre de l'enquête pénale dans le contexte de laquelle il a obtenu les données ;

d) Europol évalue, conformément à l'article 18 *bis,* paragraphe 1, point b), qu'il est impossible de soutenir l'enquête pénale spécifique visée au point a) du présent paragraphe sans traiter des données à caractère personnel qui ne respectent pas l'article 18, paragraphe 5, et cette évaluation est enregistrée et transmise au CEPD pour information lorsqu'Europol cesse de soutenir l'enquête pénale spécifique connexe ; et

e) Europol vérifie, conformément à l'article 18 *bis,* paragraphe 6, que le volume de données à caractère personnel n'est pas manifestement disproportionné par rapport à l'enquête pénale spécifique visée au point a) du présent paragraphe menée dans un ou plusieurs États membres et soutenue par Europol.

4. Lorsqu'un pays tiers ne respecte pas l'exigence énoncée au paragraphe 3, point c), du présent article, en ce qui concerne les données à caractère personnel qui ne portent pas sur les catégories de personnes concernées énumérées à l'annexe II qu'il a fournies à Europol avant le 28 juin 2022, ou lorsque l'une des autres exigences énoncées au paragraphe 3 du présent article n'est pas respectée, Europol ne traite pas ces données à caractère personnel conformément à l'article 18 *bis,* paragraphe 6, mais, sans préjudice de l'article 18, paragraphe 5, et de l'article 74 *ter,* efface ces données à caractère personnel au plus tard le 29 octobre 2022.

5. Lorsqu'un État membre, le Parquet européen ou Eurojust a fourni à Europol des données à caractère personnel qui ne portent pas sur les catégories de personnes concernées énumérées à l'annexe II avant le 28 juin 2022, il peut demander à Europol au plus tard le 29 septembre 2022, de conserver ces données et le résultat du traitement de ces données par Europol lorsque cela est nécessaire pour garantir l'exactitude, la fiabilité et la traçabilité du processus de renseignement criminel. Europol maintient les données à caractère personnel qui ne portent pas sur les catégories de personnes concernées énumérées à l'annexe II séparées des autres données sur le

plan fonctionnel et ne traite ces données qu'aux fins de garantir l'exactitude, la fiabilité et la traçabilité du processus de renseignement criminel et uniquement tant que la procédure judiciaire concernant l'enquête pénale pour laquelle ces données ont été fournies est en cours.

6. Lorsqu'Europol a reçu des données à caractère personnel qui ne portent pas sur les catégories de personnes concernées énumérées à l'annexe II avant le 28 juin 2022, Europol ne conserve pas ces données aux fins de garantir l'exactitude, la fiabilité et la traçabilité du processus de renseignement criminel, à moins que cela ne lui soit demandé conformément au paragraphe 5. En l'absence d'une telle demande, Europol efface ces données à caractère personnel au plus tard le 29 octobre 2022. »

18 L'article 74 ter du règlement Europol modifié, intitulé « Arrangements transitoires concernant le traitement de données à caractère personnel détenues par Europol », prévoit :

« Sans préjudice de l'article 74 *bis*, en ce qui concerne les données à caractère personnel qu'Europol a reçues avant le 28 juin 2022, Europol peut vérifier si ces données à caractère personnel portent sur l'une des catégories de personnes concernées énumérées à l'annexe II. À cette fin, Europol peut effectuer une analyse préliminaire de ces données à caractère personnel pendant une période ne dépassant pas dix-huit mois à compter du jour de la première réception des données ou, dans des cas justifiés et avec l'autorisation préalable du CEPD, pendant une plus longue période.

La durée maximale du traitement des données visées au premier alinéa est de trois ans à compter du jour de la réception des données par Europol. »

Les antécédents du litige

19 Les antécédents du litige sont exposés aux points 2 à 13 de l'ordonnance attaquée. Pour les besoins du présent pourvoi, ils peuvent être résumés comme suit.

La décision du CEPD du 3 janvier 2022

20 Le 3 janvier 2022, le CEPD a adopté une décision à l'égard d'Europol, au titre de l'article 43, paragraphe 3, sous e), du règlement Europol initial (ci-après la « décision du 3 janvier 2022 »). Au point 4.22 de cette décision, il a constaté, d'une part, que, « [e]n prévoyant le stockage continu d'ensembles de données sans catégorisation, le plan d'action présenté par Europol ne trait[ait] pas de l'infraction constatée dans la décision d'admonestation du 17 septembre 2020 » et, d'autre part, que « [l]e traitement par Europol d'ensembles de données sans catégorisation [...] dans le seul but d'extraire des informations pertinentes conformément à l'article 18, paragraphes 3 et 5, et à l'annexe II.B du règlement Europol [initial], ainsi qu'aux principes de minimisation des données et de limitation de la conservation des données ([a]rticle 28, paragraphe 1, sous c) et e), du règlement Europol [initial]), ne [pouvait] excéder une période maximale de six mois à compter de la date de réception de la contribution ». À cet égard, le CEPD a précisé, aux points 4.18 et 4.19 de ladite décision, que, « [e]n l'absence d'une disposition légale explicite fixant la durée de conservation des données à caractère personnel traitées à cette fin, [...] il conv[enait] de procéder à une interprétation par analogie de l'article 18, paragraphe 6, du règlement [Europol initial] » et d' « [appliquer] par analogie le délai maximal [de six mois] prévu à [cet] article 18, paragraphe 6 ».

21 Par la décision du 3 janvier 2022, 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 au sens de l'article 18, paragraphe 5, du règlement Europol initial 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 au 3 janvier 2022. Au-delà de ces délais, Europol était tenue d'effacer ces données.

L'adoption du règlement Europol modifié

22 Le 9 décembre 2020, la Commission a adopté la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/794 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 [COM(2020) 796 final].

23 Dans le document n° 5370/22 du Conseil, du 24 janvier 2022, portant sur la préparation du trilogue interinstitutionnel, il est précisé que « [l]a décision récente du [CEPD,] qui pourrait avoir des conséquences opérationnelles pour l'action d'Europol, confirme la nécessité d'une adoption rapide du règlement », que « [l]a Présidence a proposé aux délégations d'introduire un nouvel article 74 [*bis* du règlement Europol modifié] qui aurait pour objectif de clarifier davantage la situation des données actuellement en possession d'Europol, notamment dans le contexte de la [décision du 3 janvier 2022] » et que « [d]e nombreuses délégations ont accueilli favorablement les principes de cette proposition lors de la réunion du 19 janvier [2022,] mais une approbation par le [Comité des représentants permanents] est nécessaire du fait de sa présentation récente et de l'enjeu que ce sujet représente à la suite de la décision du CEPD ».

24 Le 1er février 2022, à la suite de la dernière négociation dans le cadre du trilogue interinstitutionnel entre le Parlement, le Conseil et la Commission, deux nouvelles dispositions ont été ajoutées à la proposition de règlement modificatif, à savoir les dispositions transitoires litigieuses, portant respectivement sur le traitement de données à caractère personnel à l'appui d'une enquête pénale en cours et sur le traitement de données à caractère personnel détenues par Europol.

25 Le 8 juin 2022, le Parlement et le Conseil ont adopté le règlement Europol modifié. La formulation des dispositions transitoires litigieuses issue du trilogue interinstitutionnel a été retenue dans ce règlement.

Les échanges engagés par le CEPD à la suite de l'adoption du règlement Europol modifié

26 Le 15 juin 2022, le CEPD, estimant que les dispositions transitoires litigieuses affectaient la portée de la décision du 3 janvier 2022, a demandé, en substance, au Parlement, au Conseil et à la Commission de lui fournir des documents relatifs à la procédure législative ayant conduit à l'adoption de ces dispositions. Le Parlement et le Conseil ont répondu à cette demande respectivement par lettres des 12 et 25 juillet 2022.

27 Par une lettre du 15 juillet 2022, le CEPD a demandé à Europol si, au vu des dispositions transitoires litigieuses, la décision du 3 janvier 2022 continuait à être mise en œuvre ou si Europol considérait que ces dispositions avaient remplacé ou modifié la portée de cette décision.

28 Par une lettre du 22 août 2022, Europol a répondu au CEPD, en substance, qu'elle continuait à mettre en œuvre certains points de la décision du 3 janvier 2022, mais qu'elle n'était pas en mesure de commenter à ce stade la situation au 3 janvier 2023.

Le recours devant le Tribunal et l'ordonnance attaquée

29 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 16 septembre 2022, le CEPD a demandé l'annulation des dispositions transitoires litigieuses.

30 Au soutien de cette demande, le CEPD a invoqué un moyen unique, tiré de la violation de son indépendance et de ses pouvoirs en qualité d'autorité de contrôle en raison de la violation du principe de sécurité juridique et du principe de non-rétroactivité des actes juridiques. Selon le CEPD, les dispositions transitoires litigieuses légalisaient rétroactivement les pratiques de conservation des données à caractère personnel en cause d'Europol et annulaient de facto la décision du 3 janvier 2022.

31 Concernant la recevabilité de son recours, le CEPD a fait valoir, en substance, d'une part, qu'il disposait de la qualité pour agir en annulation afin de défendre ses prérogatives, en particulier son indépendance, conformément à la jurisprudence de la Cour issue de l'arrêt du 22 mai 1990, Parlement/Conseil (C-70/88, ci-après l'« arrêt Parlement/Conseil », EU:C:1990:217), qu'il conviendrait d'appliquer en l'espèce par analogie. D'autre part, le CEPD a soutenu, à titre subsidiaire, qu'il était directement et individuellement concerné, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, par les dispositions transitoires litigieuses et qu'il avait un intérêt manifeste et actuel à ce qu'elles soient annulées.

32 Par un acte séparé déposé au greffe du Tribunal le 12 décembre 2022, le Conseil a soulevé une exception d'irrecevabilité de ce recours au titre de l'article 130, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal. À cet égard, le Conseil a soutenu, d'une part, que le recours était irrecevable au motif que le CEPD n'était pas mentionné à l'article 263, deuxième et troisième alinéas, TFUE ou encore au titre de l'arrêt Parlement/Conseil et, d'autre part, que le CEPD n'était pas directement et individuellement concerné par les dispositions transitoires litigieuses, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

33 Dans l'ordonnance attaquée, le Tribunal a vérifié, à titre liminaire, aux points 26 à 35 de cette ordonnance, s'il était compétent pour connaître du recours introduit par le CEPD, compte tenu du fait que, bien que ce dernier ne figure pas parmi les parties requérantes mentionnées à l'article 263, deuxième et troisième alinéas, TFUE, dont les recours sont réservés à la Cour, il se prévaut d'une qualité pour agir particulière visant à la sauvegarde de ses prérogatives. Aux points 35 et 36 de ladite ordonnance, le Tribunal a conclu que le CEPD, bien qu'étant un organe de l'Union ayant un statut particulier, n'était ni une institution ni une partie requérante visées à ces dispositions, de sorte qu'il s'est estimé compétent pour statuer sur ce recours.

34 En ce qui concerne l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Conseil, le Tribunal a, en premier lieu, aux points 41 à 55 de l'ordonnance attaquée, examiné l'argumentation du CEPD fondée sur la jurisprudence issue de l'arrêt Parlement/Conseil, selon laquelle il aurait qualité pour agir afin de défendre ses prérogatives, indépendamment des conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. Au point 56 de cette ordonnance, le Tribunal a considéré que cette jurisprudence ne pouvait pas être appliquée par analogie au cas d'espèce et que le CEPD ne pouvait donc pas se voir reconnaître la qualité pour agir en vertu de ladite jurisprudence.

35 En second lieu, le Tribunal a vérifié si le CEPD avait la qualité pour former un recours dans les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. Aux points 65 et 66 de l'ordonnance attaquée, le Tribunal a constaté que le CEPD avait, en tant que « personne morale » au sens de cette disposition, qualité pour agir en annulation contre les dispositions transitoires litigieuses, à condition qu'il soit directement et individuellement concerné par celles-ci. Après avoir examiné la première de ces conditions, le Tribunal a conclu, au point 84 de cette ordonnance, que les dispositions transitoires litigieuses n'affectaient pas directement la situation juridique du CEPD.

36 Compte tenu du caractère cumulatif des deux conditions visées au point précédent du présent arrêt, le Tribunal a accueilli l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Conseil, sans examiner l'éventuelle affectation individuelle du CEPD par les dispositions transitoires litigieuses.

Les conclusions des parties et la procédure devant la Cour

37 Le CEPD demande à la Cour :

– d'annuler l'ordonnance attaquée et de déclarer son recours recevable ;

– d'annuler les dispositions transitoires litigieuses, et

– de condamner les parties défenderesses en première instance aux dépens de la procédure.

38 Le Parlement et le Conseil demandent à la Cour :

– de rejeter le pourvoi dans son intégralité et

– de condamner le CEPD aux dépens.

39 Par actes déposés au greffe de la Cour respectivement les 2, 7 et 16 février 2024, la République fédérale d'Allemagne, la République française et la Commission ont demandé à intervenir au soutien des conclusions du Parlement et du Conseil. Par décisions du président de la Cour respectivement des 29 février, 4 mars et 14 mars 2024, il a été fait droit à ces demandes.

Sur le pourvoi

40 À l'appui de son pourvoi, le CEPD invoque deux moyens. Le premier moyen est tiré d'une méconnaissance du principe de l'équilibre institutionnel, tel qu'interprété par la Cour dans l'arrêt Parlement/Conseil. Par son second moyen, le CEPD invoque une erreur de droit dans l'interprétation de la condition relative à l'affectation directe prévue à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

Sur la recevabilité

41 Le Conseil excipe de l'irrecevabilité des deux moyens du pourvoi, au motif que le CEPD se limite, en substance, à répéter des arguments déjà avancés en première instance et à exprimer son désaccord avec la solution retenue par le Tribunal, sans toutefois identifier clairement les erreurs

de droit commises par celui-ci dans l'ordonnance attaquée. Pour les mêmes motifs, le Parlement soutient que la critique, formulée dans le cadre du second moyen contre les points 72 à 77 de l'ordonnance attaquée, est irrecevable.

42 À cet égard, il résulte de l'article 256 TFUE, de l'article 58, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, de l'article 168, paragraphe 1, sous d), et de l'article 169 du règlement de procédure de la Cour qu'un pourvoi doit indiquer de façon précise les éléments critiqués de l'arrêt dont l'annulation est demandée ainsi que les arguments juridiques qui soutiennent de manière spécifique cette demande. Selon une jurisprudence constante, ne répond pas à cette exigence le pourvoi qui, sans même comporter une argumentation visant spécifiquement à identifier l'erreur de droit dont serait entaché l'arrêt du Tribunal, se limite à reproduire les moyens et les arguments qui ont déjà été présentés devant le Tribunal. En effet, un tel pourvoi constitue en réalité une demande visant à obtenir un simple réexamen de la requête présentée devant le Tribunal, ce qui échappe à la compétence de la Cour (arrêts du 12 septembre 2006, Reynolds Tobacco e.a./Commission, C-131/03 P, EU:C:2006:541, point 50, ainsi que du 11 juin 2024, Commission/Deutsche Telekom, C-221/22 P, EU:C:2024:488, point 27).

43 Cependant, dès lors qu'un requérant conteste l'interprétation ou l'application du droit de l'Union faite par le Tribunal, les points de droit examinés en première instance peuvent être à nouveau discutés au cours d'un pourvoi. En effet, si un requérant ne pouvait fonder de la sorte son pourvoi sur des moyens et des arguments déjà utilisés devant le Tribunal, la procédure de pourvoi serait privée d'une partie de son sens [arrêts du 12 septembre 2006, Reynolds Tobacco e.a./Commission, C-131/03 P, EU:C:2006:541, point 51, ainsi que du 10 septembre 2024, Google et Alphabet/Commission (Google Shopping), C-48/22 P, EU:C:2024:726, point 207 ainsi que jurisprudence citée].

44 En l'espèce, l'argumentation avancée par le CEPD au soutien de ses deux moyens de pourvoi identifie avec suffisamment de précision les éléments critiqués de l'ordonnance attaquée ainsi que les motifs pour lesquels celle-ci serait, selon lui, entachée d'erreurs de droit, et ne se limite donc pas, contrairement à ce que prétendent le Parlement et le Conseil, à une simple répétition ou reproduction des arguments présentés devant le Tribunal.

45 Il s'ensuit que le pourvoi est recevable.

Sur le fond

Sur le premier moyen

– *Argumentation des parties*

46 Par son premier moyen, le CEPD soutient que le Tribunal a méconnu le principe de l'équilibre institutionnel, tel qu'interprété par la Cour dans l'arrêt Parlement/Conseil, en jugeant, aux points 38 à 57 de l'ordonnance attaquée, qu'il n'avait pas, en tant qu'autorité de contrôle indépendante au sens de l'article 8, paragraphe 3, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qualité pour agir en annulation des dispositions transitoires litigieuses afin de protéger sa prérogative principale, tenant à son indépendance, sans être soumis aux conditions de recevabilité prévues à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

47 En premier lieu, le CEPD fait valoir que, aux points 42 et 43 de cette ordonnance, le Tribunal a écarté, à tort, la pertinence de la jurisprudence issue de l'arrêt Parlement/Conseil au motif que, à la différence du Parlement au moment du prononcé de cet arrêt, le CEPD est doté de la personnalité juridique et, partant, peut introduire un recours en annulation dans les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

48 En second lieu, le CEPD soutient, en substance, que les considérations figurant aux points 48 à 55 de ladite ordonnance confèrent au droit de recours allégué une portée plus importante que celle invoquée par le CEPD devant le Tribunal.

49 En effet, dans son recours en première instance, le CEPD n'aurait aucunement invoqué un droit de recours « privilégié » permettant de contester toute législation concernant le traitement des données à caractère personnel. De même, il n'aurait pas soutenu, de manière générale, que l'indépendance des autorités de contrôle devrait prévaloir sur la fonction législative. Il n'aurait pas non plus mis en cause la compétence du Parlement et du Conseil pour déterminer le contenu d'un acte législatif, mais viserait uniquement à se voir reconnaître le droit de défendre la prérogative de son indépendance. Le CEPD fait ainsi valoir qu'il a défini précisément les circonstances spécifiques dans lesquelles le législateur de l'Union a, en l'espèce, exercé une influence indue sur l'exercice de ses pouvoirs, et ce dans le seul but de défendre ses prérogatives, à savoir la protection de son indépendance.

50 Le Parlement et le Conseil, soutenus par la République française et par la Commission, font valoir que le premier moyen doit être rejeté comme étant non fondé.

– *Appréciation de la Cour*

51 En vertu de l'article 263, deuxième alinéa, TFUE, un État membre, le Parlement, le Conseil ou la Commission peuvent former un recours en annulation contre tous les actes destinés à produire des effets juridiques obligatoires à l'égard de tiers, qui ont été adoptés par les institutions visées au premier alinéa de cet article et par les organes ou organismes de l'Union, pour incompétence, violation des formes substantielles, violation des traités ou de toute règle de droit relative à leur application, ou détournement de pouvoir. En outre, selon le troisième alinéa dudit article, la Cour des comptes, la Banque centrale européenne et le Comité des régions peuvent, dans les mêmes conditions, former des recours en annulation qui tendent à la sauvegarde de leurs prérogatives. Quant au quatrième alinéa du même article, celui-ci dispose que toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas de celui-ci, 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.

52 Ainsi que le Tribunal l'a jugé au point 35 de l'ordonnance attaquée, aux termes du raisonnement tenu aux points 26 à 34 de cette ordonnance, le CEPD ne figure pas parmi les parties requérantes visées à l'article 263, deuxième et troisième alinéas, TFUE.

53 En ce qui concerne la question de savoir si, nonobstant ce constat, il découle du principe de l'équilibre institutionnel, tel qu'interprété par la Cour dans l'arrêt Parlement/Conseil, que le droit de former un recours en annulation doit, indépendamment des conditions de recevabilité prévues au quatrième alinéa de cet article 263, être reconnu au CEPD pour défendre son indépendance, il

convient de rappeler que, au moment du prononcé de cet arrêt, bien que le Parlement faisait partie des institutions des Communautés européennes, l'article 173 du traité CEE (devenu, après modification, article 263 TFUE) ne lui conférait pas le droit de former un tel recours.

54 À cet égard, ainsi que le Tribunal l'a, en substance, relevé aux points 44 et 45 de l'ordonnance attaquée, aux points 21 à 25 de l'arrêt Parlement/Conseil, la Cour a notamment souligné que les prérogatives du Parlement constituaient l'un des éléments de l'équilibre institutionnel créé par les traités, lesquels ont mis en place un système de répartition des compétences entre les différentes institutions, attribuant à chacune sa propre mission dans la structure institutionnelle de la Communauté et dans la réalisation des tâches lui étant confiées. En outre, compte tenu de sa propre mission de veiller au respect du droit dans l'interprétation et dans l'application des traités, la Cour a considéré qu'elle devait pouvoir assurer le maintien de l'équilibre institutionnel et, par conséquent, le contrôle juridictionnel du respect des prérogatives du Parlement, lorsqu'elle est saisie à cette fin par ce dernier, par une voie de droit adaptée à l'objectif qu'il poursuit.

55 Dans ces conditions, estimant que l'absence, dans les traités en vigueur à l'époque, d'une disposition prévoyant le droit de recours en annulation en faveur du Parlement ne saurait prévaloir sur l'intérêt fondamental s'attachant au maintien et au respect de l'équilibre institutionnel défini par ces traités, la Cour a jugé que le Parlement était recevable à introduire un recours en annulation contre un acte des autres institutions tendant à la sauvegarde de ses prérogatives dans les mêmes conditions que celles prévues par lesdits traités pour le recours en annulation des autres institutions (voir, en ce sens, arrêt Parlement/Conseil, points 26 et 27).

56 Toutefois, ainsi que le Tribunal l'a relevé en substance, aux points 27 et 46 de l'ordonnance attaquée, le CEPD ne peut pas être considéré comme étant une institution de l'Union.

57 En effet, le CEPD ne figure pas parmi les institutions de l'Union visées à l'article 13, paragraphe 1, TUE, alors que, conformément à cette disposition, la notion d'« institutions » renvoie à une liste précise d'entités qui n'inclut pas les organes et les organismes de l'Union. La définition de cette notion ainsi que la distinction nette entre les institutions de l'Union, d'une part, et les organes et les organismes de celle-ci, d'autre part, opérée par le traité UE doivent valoir de manière uniforme et transversale dans ce dernier et dans le traité FUE [voir, en ce sens, arrêt du 14 juillet 2022, Italie et Comune di Milano/Conseil et Parlement (Siège de l'Agence européenne des médicaments), C-106/19 et C-232/19, EU:C:2022:568, points 113 et 116].

58 En outre, si le CEPD constitue une autorité indépendante au sens de l'article 16, paragraphe 2, TFUE, il a été institué non pas par cette disposition, mais sur le fondement de celle-ci par le législateur de l'Union. Ce législateur a également précisé, notamment à l'article 58 du règlement 2018/1725, les pouvoirs de contrôle du CEPD qui portent, ainsi qu'il ressort de l'article 57 de ce règlement, sur le respect par les institutions, organes et organismes de l'Union des règles relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

59 Or, conformément à la jurisprudence issue de l'arrêt Parlement/Conseil, rappelée au point 54 du présent arrêt, le principe de l'équilibre institutionnel tend à assurer le respect du système de répartition des compétences entre les différentes institutions mis en place par les traités, attribuant à chacune sa propre mission dans la structure institutionnelle de l'Union et dans la réalisation des tâches lui étant confiées. Ce principe n'a, dès lors, pas vocation à s'appliquer à des organes et organismes de l'Union autres que ses institutions.

60 Ainsi, le Tribunal a, à juste titre, aux points 42 à 56 de l'ordonnance attaquée, jugé que la jurisprudence issue de l'arrêt Parlement/Conseil ne saurait être appliquée par analogie au recours introduit par le CEPD, compte tenu des particularités qui distinguent sa situation de celle du Parlement, à la date à laquelle cet arrêt a été rendu.

61 Partant, c'est également sans commettre d'erreur de droit que le Tribunal a jugé, au point 57 de cette ordonnance, que le CEPD devait être considéré comme étant une partie requérante devant remplir les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

62 S'agissant de l'argumentation du CEPD selon laquelle ces conditions limiteraient son droit de recours en annulation de manière disproportionnée, il convient de rappeler que l'application desdites conditions au CEPD constitue la conséquence inéluctable de la décision, prise lors de l'adoption du traité de Lisbonne, de ne pas inclure l'ensemble des organes ou organismes de l' Union, tels que le CEPD, parmi les parties requérantes qui peuvent désormais introduire, indépendamment desdites conditions, un recours en annulation sur le fondement de l'article 263, deuxième et troisième alinéas, TFUE.

63 En effet, à l'exception des États membres et du Comité des régions, l'ensemble des parties requérantes visées à l'article 263, deuxième et troisième alinéas, TFUE figurent dans la liste des entités qui, selon les termes de l'article 13, paragraphe 1, TUE, sont les institutions de l'Union. Le droit de recours leur étant conféré en vertu des dispositions de l'article 263 TFUE n'est, à l'instar du droit de recours dont bénéficient les États membres, en particulier, pas subordonné à la démonstration de leur qualité pour agir. Ce droit de recours reflète l'importance particulière que revêtent le rôle des institutions et leur contribution en vue de défendre leurs compétences et prérogatives dans le respect du principe de l'équilibre institutionnel, voire même de promouvoir l'intérêt général de l'Union.

64 En revanche, s'agissant des organes ou organismes de l'Union, il convient de relever que le traité de Lisbonne, s'il a précisé que les actes de ces entités constituent des actes attaquables au titre de l'article 263, premier alinéa, TFUE, a réservé au seul Comité des régions le droit de défendre ses prérogatives sur le fondement du troisième alinéa de cet article. La qualité pour agir en annulation des autres organes ou organismes de l'Union est ainsi régie par l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

65 Il en va ainsi à plus forte raison du CEPD, qui, comme il a été relevé au point 56 du présent arrêt, ne peut pas être considéré comme étant une institution de l'Union et a été institué avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne par l'article 41, paragraphe 1, du règlement n° 45/2001. Il apparaît ainsi, comme le Tribunal l'a retenu, en substance, au point 32 de l'ordonnance attaquée, que, si les États membres, en adoptant le traité de Lisbonne, ont pris en considération, dans le cadre de l'élaboration de l'article 263 TFUE, également les entités autres que les institutions, ils ont choisi de ne pas faire figurer le CEPD dans la liste des entités habilitées à défendre leurs prérogatives au titre du troisième alinéa de cet article. Ainsi que M. l'avocat général l'a relevé, à juste titre, au point 41 de ses conclusions, il s'agit donc, pour ce qui concerne spécifiquement le CEPD, d'une décision délibérée des États membres en tant qu'auteurs du traité de Lisbonne.

66 Ainsi, la protection juridictionnelle du CEPD doit être garantie dans le cadre posé par l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

67 En outre, il y a lieu de rappeler que les conditions de recevabilité prévues à cette dernière disposition doivent être interprétées à la lumière du principe de protection juridictionnelle effective, sans pour autant aboutir à écarter les conditions expressément prévues par ce traité (voir, en ce sens, arrêts du 3 octobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil, C-583/11 P, EU:C:2013:625, point 98, ainsi que du 28 avril 2015, T & L Sugars et Sidul Açúcares/Commission, C-456/13 P, EU:C:2015:284, point 44 et jurisprudence citée).

68 En ce qui concerne, enfin, l'argumentation résumée aux points 48 et 49 du présent arrêt, selon laquelle le Tribunal aurait interprété de manière erronée la portée du droit de recours invoquée, il y a lieu de constater que, eu égard aux considérations qui précèdent, cette argumentation est inopérante. En effet, indépendamment de la question relative à la portée du droit de recours envisagé par le Tribunal aux points 48 à 55 de l'ordonnance attaquée, il résulte des considérations qui précèdent que le Tribunal a jugé à bon droit que le CEPD ne peut se prévaloir d'un droit de recours en annulation que si les conditions de recevabilité prévues à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE sont remplies.

69 Dans ces conditions, il y a lieu d'écarter le premier moyen.

Sur le second moyen

– *Argumentation des parties*

70 Par son second moyen, le CEPD soutient que, aux points 67 à 84 de l'ordonnance attaquée, le Tribunal a considéré à tort qu'il ne remplissait pas la condition relative à l'affectation directe énoncée à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE et n'avait donc pas qualité pour agir à l'encontre des dispositions transitoires litigieuses.

71 S'agissant, en premier lieu, des points 72 à 77 de cette ordonnance, le CEPD relève que le constat fait par le Tribunal au point 76 de ladite ordonnance, selon lequel la décision du 3 janvier 2022 ne saurait avoir d'incidence sur des actes législatifs, est sans pertinence pour déterminer si les dispositions transitoires litigieuses le concernent directement.

72 En outre, le CEPD soutient que la modification, par le législateur de l'Union, des règles en vigueur telles qu'appliquées par le CEPD comporte un risque d'« obéissance anticipée » qui est, selon lui, de nature à affecter directement son indépendance. Dans ce contexte, le CEPD souligne la particularité de la situation litigieuse qui était caractérisée par la circonstance, d'une part, que le législateur de l'Union était saisi d'une proposition législative en parallèle à l'action du CEPD relative à cette situation et, d'autre part, que ce législateur avait inséré de nouvelles dispositions ayant pour effet d'effacer rétroactivement la méconnaissance par Europol des dispositions du règlement Europol initial, telle que constatée par le CEPD dans la décision du 3 janvier 2022.

73 En deuxième lieu, aux points 78 à 83 de l'ordonnance attaquée, le Tribunal aurait considéré à tort que les dispositions transitoires litigieuses laissaient une certaine marge d'appréciation à leurs destinataires. En effet, selon ces dispositions, les ensembles de données à caractère personnel en possession d'Europol pourraient, de droit, être conservés au-delà des dates limites fixées par le CEPD en vertu des règles précédemment applicables.

74 En outre, contrairement à ce que le Tribunal aurait affirmé au point 83 de cette ordonnance, lesdites dispositions empêcheraient le CEPD d'exercer ses propres pouvoirs. En effet, si les dispositions transitoires litigieuses laissaient le choix aux États membres ou à Europol d'autoriser ou non le traitement de données à caractère personnel en possession d'Europol, le CEPD aurait toutefois décidé, le 3 janvier 2022, de ne plus autoriser la poursuite du traitement de ces mêmes données à caractère personnel en l'absence de la catégorisation requise. Au regard de la manière dont elles modifient le cadre juridique applicable auxdites données à caractère personnel, les dispositions transitoires litigieuses affecteraient la situation juridique du CEPD et/ou la manière dont il a exercé ses pouvoirs. Ces modifications affecteraient également sa capacité d'exercer ses pouvoirs de manière indépendante dans le futur.

75 En troisième lieu, si le Tribunal a limité son examen de la recevabilité du recours à la seule condition relative à l'affectation directe, le CEPD soutient que les dispositions transitoires litigieuses le concernent également individuellement et qu'il a un intérêt à agir contre celles-ci.

76 Le Parlement et le Conseil, soutenus par la République française et par la Commission, font valoir que le second moyen est non fondé.

– *Appréciation de la Cour*

77 Par son second moyen, qui vise les points 67 à 84 de l'ordonnance attaquée, le CEPD soutient que le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant que les dispositions transitoires litigieuses ne le concernaient pas directement au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE et que son recours était, par conséquent, irrecevable.

78 À cet égard, il y a lieu de rappeler que la recevabilité d'un recours introduit par une personne physique ou morale contre un acte dont elle n'est pas le destinataire, au titre de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, est subordonnée notamment à la condition que cet acte la concerne directement et individuellement (arrêt du 10 février 2026, WhatsApp Ireland/Comité européen de la protection des données, C-97/23 P, EU:C:2026:81, point 92 et jurisprudence citée).

79 En l'espèce, il convient de relever que l'article 58, paragraphe 4, du règlement 2018/1725 confère au CEPD expressément le pouvoir de saisir la Cour dans les conditions prévues par les traités, comme le fait d'ailleurs également l'article 43, paragraphe 3, sous h), du règlement Europol initial.

80 À cet égard, il y a lieu de constater que, si ces dispositions, en ce qu'elles renvoient expressément au pouvoir du CEPD de saisir la Cour, confirment sa capacité d'ester en justice devant le juge de l'Union, il découle de leurs termes mêmes que, du reste, un recours du CEPD doit respecter les conditions prévues par les traités.

81 Partant, comme le Tribunal l'a, en substance, relevé aux points 59 à 66 de l'ordonnance attaquée, le CEPD doit se voir reconnaître la qualité pour agir en tant que « personne morale », au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE pour autant que les autres conditions prévues par cette disposition sont remplies.

82 Le CEPD n'étant pas destinataire des dispositions transitoires litigieuses, il convient de vérifier s'il est directement concerné par ces dispositions. À cet égard, il est de jurisprudence constante, ainsi que le Tribunal l'a, en substance, relevé au point 70 de l'ordonnance attaquée, que la condition selon laquelle une personne physique ou morale doit être directement concernée par la décision faisant l'objet de son recours requiert que deux conditions soient cumulativement satisfaites, à

savoir que la mesure contestée, d'une part, produise directement des effets sur la situation juridique de cette personne et, d'autre part, ne laisse aucun pouvoir d'appréciation aux destinataires chargés de sa mise en œuvre, celle-ci ayant un caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation de l'Union, sans application d'autres règles intermédiaires (arrêt du 10 février 2026, WhatsApp Ireland/Comité européen de la protection des données, C-97/23 P, EU:C:2026:81, point 94 et jurisprudence citée).

83 S'agissant du respect de la première de ces conditions, il convient d'apprécier, comme le Tribunal l'a, en substance, rappelé au point 70 de l'ordonnance attaquée, si l'acte attaqué est la source d'une modification caractérisée de la situation juridique de la personne physique ou morale en cause, en s'attachant à la substance de cet acte et en appréciant les effets de celui-ci au regard de critères objectifs, tels que le contenu dudit acte, en tenant compte, le cas échéant, du contexte de l'adoption de ce dernier ainsi que des pouvoirs de l'institution, de l'organe ou de l'organisme qui en est l'auteur (arrêt du 10 février 2026, WhatsApp Ireland/Comité européen de la protection des données, C-97/23 P, EU:C:2026:81, point 97 et jurisprudence citée).

84 En particulier, comme l'a relevé à bon droit le Tribunal au point 72 de l'ordonnance attaquée, un acte du droit de l'Union qui empêche une personne morale publique d'exercer comme elle l'entend ses compétences propres produit directement des effets sur la situation juridique de cette personne morale, de sorte que celle-ci doit être considérée comme étant directement concernée par cet acte, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE (arrêt du 13 janvier 2022, Allemagne – Ville de Paris e.a. / Commission, C-177/19 P à C-179/19 P, EU:C:2022:10, point 73 ainsi que jurisprudence citée).

85 En l'espèce, premièrement, il est constant que les dispositions transitoires litigieuses ont pour objectif de modifier, à compter du 28 juin 2022, le régime juridique applicable aux ensembles de données qui étaient, à cette date, en possession d'Europol. À cette fin, l'article 74 ter du règlement Europol modifié fixe le délai dans lequel cette agence doit vérifier si ces données portent sur l'une des catégories de personnes énumérées à l'annexe II de ce règlement. En outre, l'article 74 bis dudit règlement précise les conditions dans lesquelles ces données peuvent être utilisées dans le cadre d'une enquête pénale en cours, en l'absence d'une telle catégorisation.

86 En revanche, ces dispositions n'ont pas d'incidence sur la nature ou sur la portée des missions confiées au CEPD par la législation de l'Union. Ainsi que le Tribunal l'a, en substance, relevé aux points 74 et 75 de l'ordonnance attaquée, les dispositions transitoires litigieuses n'ont pas modifié les droits, les obligations ou les compétences du CEPD. En effet, conformément à l'article 1er, paragraphe 3, du règlement 2018/1725, le CEPD est chargé du contrôle de l'application par les institutions, organes ou organismes de l'Union des dispositions de ce règlement relatives à la protection des données à caractère personnel. En outre, il découle de l'article 43, paragraphe 1, et paragraphe 2, sous c), du règlement Europol initial que le CEPD est chargé de surveiller et de garantir l'application des dispositions de ce dernier règlement et de tout autre acte de l'Union concernant la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel effectué par Europol. Or, les dispositions transitoires litigieuses se limitent à amender le régime juridique dont le CEPD contrôle l'application, sans modifier les fonctions dont le CEPD est investi au titre de ces dispositions.

87 En outre, les dispositions transitoires litigieuses n'ont apporté aucune modification aux règles prévues à l'article 55 du règlement 2018/1725, garantissant que le CEPD exerce en toute indépendance ses missions et ses pouvoirs conformément à ce règlement.

88 Ainsi qu'il découle de la lecture combinée des dispositions visées aux points 86 et 87 du présent arrêt, la mission de contrôle conférée au CEPD en toute indépendance porte sur l'application des règles relatives à la protection des données à caractère personnel, notamment celles fixées par le législateur de l'Union. Ces dispositions s'inscrivent dans le prolongement de l'article 16, paragraphe 2, TFUE, qui dispose que le Parlement et le Conseil fixent les 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, tout en précisant que le respect de ces règles est soumis au contrôle d'autorités indépendantes.

89 En ce qui concerne, deuxièmement, les prétendus effets des dispositions transitoires litigieuses sur la décision du 3 janvier 2022, il convient de relever que ces dispositions régissent, à partir du 28 juin 2022, le traitement des ensembles de données à caractère personnel qui étaient, à cette date, en possession d'Europol, sans annuler cette décision du CEPD.

90 Au surplus, la procédure ayant conduit à l'adoption des dispositions transitoires litigieuses ne fait pas apparaître d'éléments qui seraient de nature à affecter l'exercice indépendant par le CEPD de ses compétences.

91 Partant, le Tribunal a jugé à bon droit, au point 77 de l'ordonnance attaquée, que, bien que les dispositions transitoires litigieuses modifient le cadre juridique applicable dont le CEPD est chargé de contrôler le respect et qu'elles n'aient pas la même portée que les exigences découlant de la décision du 3 janvier 2022, elles ne sont pas de nature à affecter la situation juridique du CEPD.

92 Par conséquent, la première condition visée au point 82 du présent arrêt, relative aux effets sur la situation juridique de la partie requérante, n'est pas remplie.

93 Compte tenu du caractère cumulatif des deux conditions visées au point 82 du présent arrêt, il n'y a pas lieu d'examiner si le Tribunal a commis une erreur de droit en considérant, dans le cadre de son examen portant sur la seconde de ces conditions figurant aux points 77 à 83 de l'ordonnance attaquée, que les dispositions transitoires litigieuses laissent une marge d'appréciation à leur destinataire.

94 Partant, c'est sans commettre d'erreur de droit que le Tribunal a jugé, au point 84 de cette ordonnance, que ces dispositions n'affectaient pas directement la situation juridique du CEPD.

95 Il résulte de tout ce qui précède que, aucun moyen invoqué par le CEPD n'étant accueilli, le pourvoi doit être rejeté dans son ensemble.

Sur les dépens

96 En vertu de l'article 184, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, lorsque le pourvoi n'est pas fondé, la Cour statue sur les dépens.

97 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, de ce règlement, applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 184, paragraphe 1, de celui-ci, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Conformément à l'article 140, paragraphe 1, dudit règlement

également applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 184, paragraphe 1, du même règlement, les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens.

98 Le Parlement et le Conseil ayant conclu à la condamnation du CEPD et ce dernier ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner à supporter, outre ses propres dépens, ceux exposés par le Parlement et le Conseil afférents au pourvoi.

99 La République fédérale d'Allemagne, la République française et la Commission européenne supportent leurs propres dépens en tant que parties intervenantes.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) déclare et arrête :

1) Le pourvoi est rejeté.

2) Le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) est condamné à supporter, outre ses propres dépens, ceux exposés par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne.

3) La République fédérale d'Allemagne, la République française et la Commission européenne supportent leurs propres dépens.

Signatures