



Date de réception : 07/09/2025



ОБЩ СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
TRIBUNAL GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA
TRIBUNÁL EVROPSKÉ UNIE
DEN EUROPÆISKE UNIONES RET
GERICHT DER EUROPÄISCHEN UNION
EUROOPA LIIDU ÜLDKOHUS
ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
GENERAL COURT OF THE EUROPEAN UNION
TRIBUNAL DE L'UNION EUROPÉENNE
CÚIRT GHINEARÁLTA AN AONTAIS EORPAIGH
OPĆI SUD EUROPSKE UNIJE
TRIBUNALE DELL'UNIONE EUROPEA

EIROPAS SAVIENĪBAS VISPĀRĒJĀ TIESA
EUROPOS SĄJUNGOS BENDRASIS TEISMAS
AZ EURÓPAI UNIÓ TÖRVÉNYSZÉKE
IL-QORTI ĠENERALI TAL-UNJONI EWROPEA
GERECHT VAN DE EUROPESE UNIE
SĄD UNII EUROPEJSKIEJ
TRIBUNAL GERAL DA UNIÃO EUROPEIA
TRIBUNALUL UNIUNII EUROPENE
VŠEOBECNÝ SÚD EURÓPSKEJ ÚNIE
SPLOŠNO SODIŠČE EVROPSKE UNIJE
EUROOPAN UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA UNIONENS TRIBUNAL

- 1258499 -

ORDONNANCE DU TRIBUNAL (cinquième chambre)

5 septembre 2025 *

« Recours en carence – Accord d’association CE-Israël – Déclenchement d’un mécanisme de sanctions ciblées – Audit de l’ensemble des programmes et des activités de coopération avec Israël – Défaut d’affectation directe et individuelle – Formulation d’une position publique claire, conforme à l’obligation positive de prévention du génocide – Acte non susceptible de recours – Irrecevabilité manifeste partielle – Injonction – Incompétence manifeste partielle »

Dans l’affaire T-482/25,

Association des Juristes pour le Respect du Droit International (JURDI),
établie à Paris (France), représentée par M^e A. Dorado Escobar, avocat,

partie requérante,

contre

Conseil de l’Union européenne,

et

Commission européenne,

parties défenderesses,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre),

composé de MM. J. Svenningsen (rapporteur), président, J. Laitenberger et J. Martín y Pérez de Nanclares, juges,

greffier : M. V. Di Bucci,

rend la présente

* Langue de procédure : le français.

Ordonnance

- 1 Par son recours fondé sur l'article 265 TFUE, la requérante, l'association des Juristes pour le Respect du Droit International (JURDI), demande au Tribunal, en premier lieu, de constater que le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne se sont illégalement abstenus d'agir à la suite de ses lettres du 12 mai 2025 dans lesquelles elle demandait, premièrement, la suspension de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'État d'Israël, d'autre part, signé à Bruxelles le 20 novembre 1995 (JO 2000, L 147, p. 3), deuxièmement, le déclenchement d'un mécanisme de sanctions sur le fondement de l'article 29 TUE, troisièmement, le lancement d'un audit de l'ensemble des programmes et des activités de coopération existant entre l'Union européenne et l'État d'Israël en vue de leur révision et, quatrièmement, l'adoption d'une position publique claire, conforme à l'obligation positive de prévention du génocide et, en second lieu, d'enjoindre au Conseil et à la Commission de transmettre à la Cour de justice de l'Union européenne et au Parlement européen, dans le délai d'un mois à compter de la notification de la décision mettant fin au présent litige, un rapport conjoint de suivi exposant les démarches accomplies pour mettre en œuvre les mesures demandées.

En droit

- 2 Aux termes de l'article 126 du règlement de procédure du Tribunal, lorsqu'un recours est manifestement irrecevable ou lorsque le Tribunal est manifestement incompétent pour en connaître, le Tribunal peut décider de statuer par voie d'ordonnance motivée, sans poursuivre la procédure.
- 3 En l'espèce, le Tribunal s'estime suffisamment éclairé par les pièces du dossier et décide, en application de cet article, de statuer sans poursuivre la procédure.

Sur les chefs de conclusions visant à ce que le Tribunal constate que le Conseil et la Commission se sont illégalement abstenus d'agir à la suite des demandes de la requérante tendant à ce qu'ils suspendent l'accord d'association CE-Israël, déclenchent un mécanisme de sanctions sur le fondement de l'article 29 TUE et lancent un audit de l'ensemble des programmes et des activités de coopération existant entre l'Union et l'État d'Israël en vue de leur révision

- 4 En premier lieu, la requérante affirme être recevable à introduire le présent recours sur la base de la jurisprudence selon laquelle une association serait recevable à agir lorsqu'elle est elle-même touchée par la mesure contestée. À cet égard, elle fait valoir que sa mission statutaire est la prévention des crimes internationaux et du génocide ainsi que la mobilisation du droit international et

que cette mission est rendue inefficace en raison des omissions du Conseil et de la Commission.

- 5 En outre, la requérante fait valoir qu'elle est recevable à introduire le présent recours en tant qu'association représentative d'un intérêt collectif juridiquement protégé.
- 6 Dans ce contexte, la requérante observe, par ailleurs, que même si les trois mesures demandées ne lui seraient pas adressées, cela ne constituerait pas un obstacle à la recevabilité du présent recours, compte tenu de la circonstance que, selon une jurisprudence constante, pour qu'un recours en carence soit recevable, il n'est pas nécessaire que l'acte omis prenne la forme d'une décision individuelle.
- 7 En deuxième lieu, la requérante fait valoir qu'elle est recevable à introduire le présent recours car, premièrement, le principe établi par le Tribunal dans l'arrêt du 27 janvier 2021, *ClientEarth/BEI* (T-9/19, EU:T:2021:42), selon lequel une organisation non gouvernementale de protection de l'environnement peut invoquer un intérêt à agir lorsque l'acte ou l'inaction d'une institution produit des effets juridiques définitifs portant atteinte à l'accomplissement de sa mission statutaire, doit être appliqué, en l'espèce, par analogie. En effet, la requérante considère que puisque le juge de l'Union a reconnu la recevabilité des recours introduits par des organisations de la société civile œuvrant dans des domaines d'intérêt général consacrés par les traités, en l'occurrence l'environnement, il devrait également reconnaître la recevabilité de recours introduits dans les domaines du droit international humanitaire et des droits fondamentaux.
- 8 Deuxièmement, la requérante affirme que selon l'arrêt du 26 janvier 2010, *Internationaler Hilfsfonds/Commission* (C-362/08 P, EU:C:2010:40), il n'est pas nécessaire qu'un requérant subisse un préjudice direct, mais seulement que sa situation juridique soit affectée de manière identifiable par l'omission contestée.
- 9 En troisième lieu, à titre subsidiaire, la requérante fait valoir que même si son affectation directe ou individuelle devait être jugée insuffisante, la spécificité du présent recours, qui vise à faire respecter le droit international et à garantir la sauvegarde des valeurs fondamentales de l'Union, justifierait une interprétation souple des conditions de recevabilité.
- 10 À cet égard, tout d'abord, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, les articles 263 et 265 TFUE ne forment que l'expression d'une seule et même voie de droit. Il en résulte que, à l'instar de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, qui permet aux particuliers de former un recours en annulation contre un acte d'une institution dont ils ne sont pas les destinataires dès lors que cet acte les concerne directement et individuellement ou contre les actes réglementaires qui les concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution, l'article 265, troisième alinéa, TFUE doit être interprété comme leur ouvrant également la faculté de former un recours en carence contre une institution qui aurait manqué d'adopter un acte qui les aurait concernés de la même manière (voir

ordonnance du 16 octobre 2017, Salehi/Commission, T-773/16, non publiée, EU:T:2017:739, point 25 et jurisprudence citée). En l'espèce, la requérante prétend être directement et individuellement concernée par l'inaction du Conseil et de la Commission.

- 11 Ensuite, selon une jurisprudence également constante, la condition selon laquelle une personne physique ou morale doit être directement concernée par la mesure faisant l'objet de son recours requiert que deux conditions soient cumulativement satisfaites, à savoir que cette mesure, 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 (voir arrêt du 12 juillet 2022, Nord Stream 2/Parlement et Conseil, C-348/20 P, EU:C:2022:548, point 43 et jurisprudence citée).
- 12 Enfin, la jurisprudence a admis la recevabilité des recours formés par des associations dans trois cas de figure bien déterminés. Il s'agit, premièrement, du cas dans lequel une disposition légale reconnaît expressément aux associations professionnelles une série de facultés à caractère procédural, deuxièmement, de celui dans lequel l'association représente les intérêts d'entreprises qui, elles, seraient recevables à agir et, troisièmement, de celui dans lequel l'association est individualisée en raison de l'affectation de ses intérêts propres en tant qu'association, et notamment parce que sa position de négociateur est affectée par l'acte dont l'annulation est demandée (voir ordonnances du 30 septembre 1997, Federolio/Commission, T-122/96, EU:T:1997:142, point 60 et jurisprudence citée, et du 6 mai 2020, Sabo e.a./Parlement et Conseil, T-141/19, non publiée, EU:T:2020:179, point 36 et jurisprudence citée).
- 13 En l'occurrence, en premier lieu, en ce qui concerne l'argument de la requérante selon lequel elle serait recevable à introduire le présent recours dans la mesure où ses intérêts propres seraient affectés, il suffit de constater qu'elle n'apporte aucun élément susceptible de conclure qu'elle serait directement concernée au sens de la jurisprudence citée au point 11 ci-dessus, compte tenu du fait qu'aucune des trois mesures que le Conseil et la Commission auraient omis d'adopter ne produirait directement d'effets sur sa situation juridique, en modifiant ses droits ou ses obligations (voir, par analogie, arrêt du 29 septembre 2021, Società agricola Vivai Maiorana e.a./Commission, T-116/20, EU:T:2021:632, point 47).
- 14 En particulier, l'affectation directe de la requérante ne peut pas être établie, comme elle le prétend, en raison de sa mission statutaire, qui repose sur la prévention des crimes internationaux et du génocide ainsi que sur la mobilisation du droit international.
- 15 À cet égard, en effet, une association ou une organisation constituée pour la défense des intérêts collectifs d'une catégorie de justiciables ne saurait être considérée comme concernée directement et individuellement par un acte

affectant les intérêts généraux de cette catégorie (arrêt du 18 mars 1975, Union syndicale-Service public européen e.a./Conseil, 72/74, EU:C:1975:43, point 17 ; voir, également, ordonnance du 28 juillet 2021, Dual Star Logistic e.a./Parlement et Conseil, T-645/20, non publiée, EU:T:2021:507, point 65 et jurisprudence citée).

- 16 Par ailleurs, les associations n'ont aucun droit, dans l'ordre juridique de l'Union, à ce que les objectifs de leurs activités ne soient pas influencés par des actes de l'Union. Ainsi, à supposer que les actes réclamés par la requérante ou la prétendue carence dans l'adoption de ceux-ci aient une incidence sur les activités qu'elle mène ainsi que sur sa mission statutaire, il ne s'agirait, en tout état de cause, que d'une incidence factuelle et non juridique (voir, par analogie, ordonnances du 28 septembre 2016, PAN Europe e.a./Commission, T-600/15, EU:T:2016:601, point 40, et du 7 avril 2022, Bloom/Parlement et Conseil, T-645/21, non publiée, EU:T:2022:230, point 63).
- 17 En ce qui concerne l'argument de la requérante selon lequel elle serait recevable à introduire le présent recours en tant qu'association représentative d'un intérêt collectif juridiquement protégé, si cet argument devait être compris comme visant le deuxième cas de figure indiqué au point 12 ci-dessus, à savoir celui dans lequel l'association agit dans l'intérêt de ses membres, il suffit de constater que, pour les mêmes motifs que ceux indiqués au point 13 ci-dessus, la condition relative à l'affectation directe fait défaut, étant donné que les mesures demandées ne produiraient aucun effet direct sur la situation juridique des membres de la requérante.
- 18 Ainsi, dans la mesure où les conditions de l'affectation directe et de l'affectation individuelle sont cumulatives (ordonnance du 11 novembre 2014, Nguyen/Parlement et Conseil, T-20/14, EU:T:2014:955, point 55, et arrêt du 16 mai 2018, Netflix International et Netflix/Commission, T-818/16, non publié, EU:T:2018:274, point 70), la requérante et ses membres n'étant pas directement concernés par les mesures demandées, il est superflu de vérifier s'ils sont individuellement concernés par lesdites mesures.
- 19 Néanmoins, en l'espèce, le Tribunal estime qu'il est dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice d'examiner la condition relative à l'affectation individuelle de la requérante (voir, en ce sens et par analogie, ordonnance du 7 avril 2022, Bloom/Parlement et Conseil, T-645/21, non publiée, EU:T:2022:230, point 64).
- 20 À cet égard, il suffit de constater que, d'une part, selon une jurisprudence constante, une association constituée pour promouvoir des intérêts collectifs ne saurait être considérée comme étant individuellement concernée par un acte affectant ces intérêts (ordonnances du 18 décembre 1997, Sveriges Betodlares et Henrikson/Commission, C-409/96 P, EU:C:1997:635, point 45 ; du 11 avril 2011, Département du Gers/Commission, T-482/10, non publiée, EU:T:2011:155, point 25, et du 16 mai 2013, BytyOKD/Commission, T-559/11, non publiée,

EU:T:2013:255, point 31). D'autre part, la requérante n'a pas établi en quoi sa qualité d'association chargée de « contribuer à la promotion, la défense, le respect et la mise en œuvre du droit international en France, en Europe et dans le monde dans le contexte du conflit israélo-palestinien » la distinguerait de celle d'autres associations chargées des mêmes tâches dans d'autres États membres ou de toute autre personne poursuivant le même objectif, en l'individualisant au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

- 21 Ainsi, il y a lieu de conclure que la requérante ne satisfait pas non plus à la condition relative à l'affectation individuelle.
- 22 En deuxième lieu, en ce qui concerne les arguments de la requérante relatifs aux arrêts du 27 janvier 2021, ClientEarth/BEI (T-9/19, EU:T:2021:42) et du 26 janvier 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commission (C-362/08 P, EU:C:2010:40), il y a lieu de relever ce qui suit.
- 23 S'agissant de l'arrêt du 27 janvier 2021, ClientEarth/BEI (T-9/19, EU:T:2021:42), il suffit de constater que l'analogie que la requérante propose se fonde sur une prémisse erronée.
- 24 En effet, dans l'arrêt du 27 janvier 2021, ClientEarth/BEI (T-9/19, EU:T:2021:42), le Tribunal a seulement reconnu qu'une organisation non gouvernementale de protection de l'environnement était recevable à demander le réexamen d'une délibération du conseil d'administration de la Banque européenne d'investissement (BEI) adoptée conformément au règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 6 septembre 2006, concernant l'application aux institutions et organes de l'Union 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).
- 25 Le Tribunal s'est donc limité à reconnaître la recevabilité de la demande d'une organisation non gouvernementale de protection de l'environnement dans le cadre d'une procédure administrative prévue par le règlement n° 1367/2006, sans statuer sur les conditions de recevabilité du recours devant les juridictions de l'Union prévues par l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.
- 26 S'agissant de l'arrêt du 26 janvier 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commission (C-362/08 P, EU:C:2010:40), il convient de relever qu'il portait sur la notion d'« acte attaquant » et non sur la question de savoir si l'acte en question concernait directement ou individuellement la partie requérante. Ainsi, puisque la situation de droit et de fait de l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt n'est pas comparable à celle de la requérante, cette dernière ne saurait utilement se prévaloir dudit arrêt.
- 27 En troisième lieu, en ce qui concerne l'argument de la requérante selon lequel il conviendrait d'assouplir, en l'espèce, les conditions de recevabilité, il suffit de constater que si, certes, les conditions de recevabilité prévues à l'article 263,

quatrième alinéa, TFUE doivent être interprétées à la lumière du droit fondamental à une protection juridictionnelle effective, une telle interprétation ne doit pas aboutir à écarter les conditions expressément prévues par ledit 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 ; du 28 avril 2015, *T & L Sugars et Sidul Açúcares/Commission*, C-456/13 P, EU:C:2015:284, point 44, et ordonnance du 4 juin 2024, *Medel e.a./Conseil*, T-530/22 à T-533/22, sous pourvoi, EU:T:2024:363, point 113).

- 28 Partant, la requérante ne pouvant pas faire valoir qu'elle est directement et individuellement concernée par les mesures demandées, comme cela a été constaté aux points 13 à 21 ci-dessus, un assouplissement des conditions de recevabilité impliquerait, de fait, d'écarter la condition de l'affectation directe qui est expressément énoncée à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, ce qui serait contraire à la jurisprudence rappelée au point 27 ci-dessus.
- 29 Par conséquent, ces chefs de conclusions doivent être rejetés comme étant manifestement irrecevables.

Sur le chef de conclusions visant à ce que le Tribunal constate que le Conseil et la Commission se sont illégalement abstenus d'agir à la suite de ses demandes d'adoption d'une position publique claire, conforme à l'obligation positive de prévention du génocide

- 30 En ce qui concerne ce chef de conclusions, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, le recours en carence vise à sanctionner l'absence d'adoption d'un acte juridiquement contraignant (ordonnance du 17 juin 2025, *Asociación de ciudadanos contra la corrupción y para la defensa del estado de derecho/Médiateur*, T-615/24, EU:T:2025:625, point 14 et jurisprudence citée).
- 31 Or, force est de constater que l'adoption d'une position publique claire, telle que préconisée par la requérante, ne peut pas être considérée comme étant un acte produisant des effets juridiques obligatoires. Par ailleurs, la requérante qualifie elle-même cette position de « politique ».
- 32 Enfin, même en admettant que cette prise de position produise des effets juridiques obligatoires, il n'en reste pas moins que la requérante ne serait ni individuellement ni directement concernée par celle-ci, compte tenu des considérations développées aux points 13 à 21 ci-dessus, et ne serait donc pas, en application de la jurisprudence citée aux points 10 à 12 ci-dessus, recevable à en contester la carence.
- 33 Partant, ce chef de conclusions doit être rejeté comme étant manifestement irrecevable.

Sur le chef de conclusions visant à ce que le Tribunal enjoigne au Conseil et à la Commission de transmettre à la Cour de justice de l'Union européenne et au Parlement, dans le délai d'un mois à compter de la notification de la décision mettant fin au présent litige, un rapport conjoint de suivi exposant les démarches accomplies pour mettre en œuvre les mesures demandées

- 34 En ce qui concerne ce chef de conclusions, il suffit de constater que, dans le cadre du contrôle de légalité fondé notamment sur l'article 265 TFUE, le juge de l'Union n'a pas compétence pour prononcer des injonctions à l'encontre des institutions, des organes et des organismes de l'Union (voir, en ce sens, ordonnances du 26 octobre 2011, *Victoria Sánchez/Parlement et Commission*, C-52/11 P, non publiée, EU:C:2011:693, point 38, et du 24 novembre 2016, *Petratis/Commission*, C-137/16 P, non publiée, EU:C:2016:904, points 31 et 32).
- 35 Par conséquent, ce chef de conclusions doit être rejeté comme porté devant une juridiction manifestement incompétente pour en connaître.
- 36 Dans ces conditions, il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que le recours doit être rejeté pour partie comme étant manifestement irrecevable et pour partie comme porté devant une juridiction manifestement incompétente pour en connaître, sans qu'il soit nécessaire de signifier celui-ci au Conseil et à la Commission.

Sur les dépens

- 37 La présente ordonnance étant adoptée avant la signification de la requête aux parties défenderesses et avant que celles-ci n'aient pu exposer des dépens, il suffit de décider que la requérante supportera ses propres dépens, conformément à l'article 133 du règlement de procédure.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre)

ordonne :

- 1) Le recours est rejeté pour partie comme manifestement irrecevable et pour partie comme porté devant une juridiction manifestement incompétente pour en connaître.**

2) L'association des Juristes pour le Respect du Droit International (JURDI) supportera ses propres dépens.

Fait à Luxembourg, le 5 septembre 2025.

Le greffier

Le président

V. Di Bucci

J. Svenningsen



**Copie certifiée conforme d'un original signé par
signatures électroniques qualifiées**

Greffé du Tribunal

5 septembre 2025