

**À MONSIEUR LE PRÉSIDENT ET À MESDAMES ET MESSIEURS LES MEMBRES
DU TRIBUNAL DE L'UNION EUROPEENNE**

OBSERVATIONS SUR L'EXCEPTION D'IRRECEVABILITE

Déposées par :

La Région de Bruxelles-Capitale, représentée par Antoine Bailleux, avocat au barreau de Bruxelles, dont le cabinet est sis Avenue de Tervueren 412, boîte 5, à 1150 Bruxelles (Belgique), et par Me Blanche Magarinos Rey, avocate au barreau de Paris, dont le cabinet est sis Rue Saint Ferdinand, 45, 75017 Paris (France) ;

Dans l'affaire

T-178/18

Région de Bruxelles-Capitale

Contre

Commission européenne

Ayant pour objet un recours en annulation, fondé sur l'article 263 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), du Règlement d'exécution (UE) 2017/2324 de la Commission du 12 décembre 2017 renouvelant l'approbation de la substance active « glyphosate » conformément au règlement (CE) no 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et modifiant l'annexe du règlement d'exécution (UE) no 540/2011 de la Commission (J.O., 15 décembre 2017, L 333, p. 10) (ci-après, le « Règlement attaqué »).

INTRODUCTION

1. La Commission européenne soulève une exception d'irrecevabilité sur le fondement de l'article 130, § 1^{er}, du Règlement de procédure. Elle considère que la requérante ne remplit pas les conditions de l'article 263, al. 4, du TFUE pour solliciter l'annulation du Règlement attaqué. Par conséquent, elle demande à Votre Tribunal qu'il rejette le recours sans examen au fond.
2. A l'appui de sa demande, la Commission soutient que :
 - (i) Le Règlement attaqué n'est pas un acte réglementaire ne comportant pas de mesures d'exécution ;
 - (ii) La requérante n'est pas directement concernée par le Règlement attaqué ;
 - (iii) La requérante n'est pas individuellement concernée par le Règlement attaqué.
3. La requérante conteste fermement cette argumentation, qui non seulement méconnaît la jurisprudence de la Cour de justice et de Votre Tribunal relative à l'article 263, al. 4, du TFUE, mais en outre ignore les obligations de l'Union vis-à-vis de la Convention d'Aarhus et son engagement à respecter l'identité constitutionnelle de ses États membres.
4. Elle estime qu'en tout état de cause, les développements récents relatifs au (non-)respect de la Convention d'Aarhus par l'Union européenne et les particularités constitutionnelles de la requérante (qui se distingue radicalement d'une simple collectivité décentralisée comme il en existe dans tous les États membres) posent la question de la recevabilité du présent recours sous un jour unique. Cette question mérite donc un examen approfondi, et ne saurait être résolue par la simple application de quelque précédent jurisprudentiel.
5. Les présentes observations se penchent d'abord sur les éléments contextuels qui établissent la singularité du présent recours et à la lumière desquels il convient d'interpréter les conditions de l'article 263, al. 4, du TFUE (I). Elles réfutent ensuite, point par point, les arguments avancés par la Commission (II).

I. CONSIDERATIONS LIMINAIRES – L’INTERPRETATION DE L’ARTICLE 263, AL. 4, TFUE A LA LUMIERE DE LA CONVENTION D’AARHUS ET DE L’ARTICLE 4, § 2, DU TUE

I. 1. Les conclusions du Comité d’examen du respect des dispositions de la Convention d’Aarhus sur la jurisprudence relative aux conditions de recevabilité de l’article 263, al. 4, TFUE

6. L’Union européenne et tous les États membres ont ratifié 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 (ci-après, « la Convention d’Aarhus »).

7. L’article 3, § 1^{er}, de cette Convention dispose que :

« Chaque Partie prend les mesures législatives, réglementaires ou autres nécessaires, y compris des mesures visant à assurer la compatibilité des dispositions donnant effet aux dispositions de la présente Convention relatives à l’information, à la participation du public et à l’accès à la justice, ainsi que des mesures d’exécution appropriées, dans le but de mettre en place et de maintenir un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l’application des dispositions de la présente Convention. »

8. Selon son article 9, §§ 2-4 :

« 2. Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que les membres du public concerné

a) ayant un intérêt suffisant pour agir

ou, sinon,

b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d’une Partie pose une telle condition,

puissent former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par loi pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l’article 6 et, si le droit interne le prévoit et sans préjudice du paragraphe 3 ci-après, des autres dispositions pertinentes de la présente Convention.

Ce qui constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit est déterminé selon les dispositions du droit interne et conformément à l’objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de la présente Convention.

A cet effet, l’intérêt qu’a toute organisation non gouvernementale répondant aux conditions visées au paragraphe 5 de l’article 2 est réputé suffisant au sens de l’alinéa

a) ci-dessus. Ces organisations sont également réputées avoir des droits auxquels il pourrait être porté atteinte au sens de l’alinéa b) ci-dessus.

Les dispositions du présent paragraphe 2 n’excluent pas la possibilité de former un recours préliminaire devant une autorité administrative et ne dispensent pas de l’obligation d’épuiser les voies de recours administratif avant d’engager une procédure judiciaire lorsqu’une telle obligation est prévue en droit interne.

3. En outre, et sans préjudice des procédures de recours visées aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus, chaque Partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de

particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.

4. En outre, et sans préjudice du paragraphe 1, les procédures visées aux paragraphes 1, 2 et 3 ci-dessus doivent offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu, et doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif. Les décisions prises au titre du présent article sont prononcées ou consignées par écrit. Les décisions des tribunaux et, autant que possible, celles d'autres organes doivent être accessibles au public. »

9. Saisi en 2008 par l'ONG ClientEarth, le Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus (ci-après, « le Comité d'examen ») a été appelé à se prononcer sur le respect, par l'Union européenne, des obligations qui lui incombent en vertu des articles 3, § 1^{er}, et 9, §§ 2-5, de la Convention. Dans des conclusions du 14 avril 2011 (Partie I – **Annexe B.1**)¹ et du 17 mars 2017 (Partie II – **Annexe B.2**)², le Comité d'examen considère qu'en l'état actuel, le droit de l'Union européenne n'est pas conforme aux exigences de la Convention d'Aarhus.
10. Ces conclusions reposent notamment sur une analyse minutieuse de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne relative aux conditions de recevabilité des recours en annulation intentés par des requérants « non privilégiés » sur le fondement de l'article 263, al. 4, du TFUE.
11. A cet égard, le Comité d'examen estime que « *the restrictions to access to justice imposed by the direct and individual concern test are too severe to comply with the Convention* » (para. 66 de la partie II des conclusions) et que « *it is clear to the Committee that this jurisprudence established by the ECJ is too strict to meet the criteria of the Convention* » (para. 87 de la partie I des conclusions). Le Comité précise encore que « *[t]he jurisprudence examined was not actually implied by the TEC, but rather a result of the strict interpretation by the EU Courts* » (para. 91 de la partie I des conclusions).
12. Le Comité d'examen ajoute que les modifications apportées par le traité de Lisbonne à l'article 263, al. 4, du TFUE, ne changent rien à cet état de fait. S'agissant de la suppression de la condition de l'affectation individuelle à l'égard de certains actes réglementaires, outre qu'elle laisse persister la condition – problématique en soi – de l'affectation directe, le Comité d'examen pointe du doigt l'exigence relative à l'absence de mesures d'exécution. Selon ce dernier, « *the third limb of Article 236(4) TFEU, as applied by the European Courts, does not implement article 9, paragraph 3 of the Convention; there is no basis in the Convention for excluding from the scope of this provision acts which include implementing measures. The Committee reiterates that whilst article 9, paragraph 3 allows Parties a degree of discretion to provide criteria that must be met by members of the public before they have access to justice, it*

¹ Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2008/32 (Part I) concerning compliance by the European Union, adopted on 14 April 2011, consultables à l'adresse: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-32/ece.mp.pp.c.1.2011.4.add.1_as_submitted.pdf

² Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2008/32 (Part II) concerning compliance by the European Union, adopted on 17 March 2017, consultables à l'adresse: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/Findings/C32_EU_Findings_as_adopted_advance_unedited_version.pdf

does not allow Parties any discretion as to the acts or omissions that may be excluded from implementing laws. » (paras 79-80 de la partie II des conclusions).

13. Se disant « surpris » par la décision de la Cour de justice de dénier tout effet direct à l'article 9, § 3, de la Convention d'Aarhus (para. 56 de la partie II des conclusions), le Comité d'examen, regrette qu'alors même que la Cour impose aux juridictions des États membres l'obligation de donner de leur droit national « *une interprétation qui, dans toute la mesure du possible, soit conforme aux objectifs fixés à l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus* »³, elle ne se sente pas liée par ce même impératif d'interprétation conforme. A cet égard, le Comité estime que « *if the EU Courts had been bound in the same way as the national courts, the EU might have moved towards compliance with article 9, paragraph 3, and consequently article 9, paragraph 4* » (para. 83 de la partie II des conclusions).
14. Sur la base de constat, le Comité d'examen adresse la recommandation suivante à l'Union européenne: « *If and to the extent that the Party concerned is going to rely on the jurisprudence of the CJEU to ensure that the obligations arising under article 9, paragraphs 3 and 4 of the Convention are implemented, the Committee recommends to the Party concerned that the CJEU:*
 - a. assesses the legality of the EU's implementing measures in the light of those obligations and acts accordingly; and*
 - b. interprets EU law in a way which, to the fullest extent possible, is consistent with the objectives of article 9, paragraphs 3 and 4* » (para. 126 de la partie II des conclusions).
15. Contre l'avis de la Commission⁴, le Conseil a décidé d'accepter les conclusions et recommandations du Comité d'examen, à l'exception des recommandations visant spécifiquement la Cour de justice de l'Union européenne⁵. Il importe de noter qu'à l'inverse de la Commission, cette réserve du Conseil n'est pas liée à une divergence de fond sur l'appréciation de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, mais uniquement motivée par le souci de respecter le principe de la séparation des pouvoirs. Le 11 juin 2018, le Conseil a par ailleurs convenu de charger la Commission d'étudier les moyens dont dispose l'Union pour répondre aux préoccupations exprimées par le Comité d'examen et d'« explorer les moyens de respecter la convention d'Aarhus d'une manière qui soit compatible avec les principes fondamentaux de l'ordre juridique de l'Union et avec son système de contrôle juridictionnel »⁶.

³ C-240/09 *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, 8 mars 2011, EU:C:2011:125, pt. 50.

⁴ Proposal for a Council Decision on the position to be adopted, on behalf of the European Union, at the sixth session of the Meeting of the Parties to the Aarhus Convention regarding compliance case ACCC/C/2008/32, COM(2017) 366 final, 29 June 2017 (**Annexe B.3**).

⁵ Décision (UE) 2017/1346 du Conseil du 17 juillet 2017 relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la sixième session de la réunion des parties à la convention d'Aarhus sur l'affaire ACCC/C/2008/32 ayant trait au respect des dispositions, *J.O.*, 19 juillet 2017, L 186/15.

⁶ Projet de Décision du Conseil invitant la Commission à soumettre une étude sur les moyens dont dispose l'Union pour répondre aux conclusions du comité d'examen du respect des dispositions de la convention d'Aarhus dans l'affaire ACCC/C/2008/32 et, le cas échéant pour tenir compte des résultats de l'étude, une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1367/2006 (**Annexe B.4**).

16. Ces développements récents ne sont pas sans influence sur l'examen de la recevabilité du présent recours – qui relève sans conteste du champ d'application matériel de la Convention d'Aarhus dès lors que l'acte attaqué et les moyens invoqués à son encontre relèvent incontestablement du droit de l'environnement.
17. Il est en effet de jurisprudence constante que le droit de l'Union doit, dans la mesure du possible, être interprété en conformité avec les normes de droit international applicables à l'Union européenne. Si cette obligation d'interprétation conforme porte le plus souvent sur des actes de droit dérivé, la Cour interprète également les dispositions du droit primaire à la lumière du droit international applicable⁷.
18. Cette obligation d'interprétation conforme découle du reste de l'article 216, § 2, TFUE, qui prévoit que l'ensemble des institutions de l'Union (en ce compris, donc, la Cour de justice de l'Union européenne) sont liées par les accords internationaux conclus par cette dernière.
19. Cette obligation s'enracine également dans la Convention de Vienne sur le droit des traités, dont l'article 30, § 3, dispose que « [l]orsque toutes les parties au traité antérieur sont également parties au traité postérieur (...), le traité antérieur ne s'applique que dans la mesure où ses dispositions sont compatibles avec celles du traité postérieur ». Étant donné que tous les États membres sont parties à la Convention d'Aarhus, les dispositions du droit primaire, et en particulier les conditions de recevabilité inscrites à l'article 263, al. 4, du TFUE, ne peuvent s'appliquer que dans la mesure où elles sont compatibles avec ladite Convention.
20. Enfin, la Cour a jugé que « 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 »⁸, consacré à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux, lequel est lui-même lu conjointement avec l'article 9 de la Convention d'Aarhus⁹. Or, il ressort de l'article 53 de la Charte qu'aucune disposition de cette dernière ne saurait être interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus, dans leur champ d'application respectif, par (...) les conventions internationales auxquelles sont parties l'Union, ou tous les États membres (...) ». Il en résulte que l'article 263, al. 4, du TFUE, qui doit être lu à la lumière de l'article 47 de la Charte, ne peut aboutir à limiter la portée du droit d'accès à la justice en matière environnementale consacré à l'article 9 de la Convention d'Aarhus.
21. Eu égard à ce qui précède, il appartient à Votre Tribunal d'apprécier la recevabilité du présent recours à la lumière des conclusions du Comité d'examen, dans la droite ligne de la jurisprudence « *Slovak bears* »¹⁰, et en conformité avec l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités¹¹. A cet égard, il convient d'insister sur le fait que le Comité d'examen ne remet pas frontalement en cause les conditions

⁷ Cf. par exemple C-413/14 P *Intel c. Commission*, 6 septembre 2017, EU:C:2017:632.

⁸ Cf. e.a. C-456/13 P *T & L Sugars Ltd e.a. c. Commission*, EU:C:2015:284, pt. 44.

⁹ C-664/15 *Protect Natur-,Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, 20 décembre 2017, EU:C:2017:987, pt. 52.

¹⁰ C-243/15 *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, 8 novembre 2016, EU:C:2016:838.

¹¹ Selon cette disposition, « une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité ».

prévues à l'article 263, al. 4, du TFUE, mais bien leur interprétation par les juridictions de l'Union, qu'il juge trop restrictive. C'est en ce sens qu'il convient de comprendre les références à la Convention d'Aarhus dans la seconde partie des présentes observations.

I. 2. L'article 4, § 2, du TUE – le respect de l'identité constitutionnelle des États membres

22. En vertu de l'article 4, § 2, du TUE, « l'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale ».
23. Il est de jurisprudence constante que « la répartition des compétences au sein d'un État membre bénéficie de la protection conférée par l'article 4, paragraphe 2, TUE »¹², de sorte que les dispositions de droit primaire doivent être interprétées d'une façon qui ne méconnaît pas cette répartition des compétences, et notamment l'autonomie réglementaire des collectivités fédérées d'un État fédéral¹³.
24. Le respect de l'identité constitutionnelle belge n'est pas sans conséquences sur l'examen de la recevabilité du présent recours. Il implique de prendre en considération les particularités des pouvoirs reconnus aux entités fédérées de la Belgique, et notamment à la requérante. Plus précisément :
- Négativement, il exclut d'assimiler ce recours aux recours intentés par des entités décentralisées à l'encontre d'actes comparables. A l'inverse de ces dernières, la requérante participe aux relations étrangères (et ce compris au sein du Conseil de l'Union européenne) *sur le même pied* que l'autorité centrale (fédérale), et adopte des actes législatifs au même titre que cette dernière. La référence de la Commission à des ordonnances ou des arrêts d'irrecevabilité prononcés à l'encontre de recours intentés par des collectivités décentralisées¹⁴ – ou, *a fortiori*, des acteurs privés¹⁵ – est donc dénuée de pertinence. A l'inverse, il faut souligner qu'une décision constatant la recevabilité du présent recours n'aurait pas pour effet d'ouvrir la porte à des recours similaires intentés par de telles collectivités.
 - Positivement, il commande d'avoir égard au fait que ces particularités placent, *in casu*, la requérante dans une situation telle qu'elle se trouve directement et individuellement concernée par le Règlement attaqué. C'est en effet en raison de sa participation à la conduite des affaires européennes et de ses prérogatives législatives que la Région de Bruxelles-Capitale se trouve impliquée aux trois stades de la réglementation en matière de produits phytosanitaires, c'est-à-dire au niveau (européen) de l'approbation des substances, au niveau (national) de la

¹² C-51/15 *Remondis*, 21 décembre 2016, EU:C:2016:985, pt. 40 ; C-156/13 *Digibet et Albers*, 12 juin 2014, EU:C:2014:1756, pt. 34.

¹³ C-156/13 *Digibet et Albers*, 12 juin 2014, EU:C:2014:1756, pts 34-38.

¹⁴ Cf. par exemple la référence, aux notes 26 et 27, à l'ordonnance du 21 mai 2015 dans l'affaire T-403/13 *APRAM c. Commission* (EU:T:2015:317) ou la référence, en note 29, à l'arrêt du 1er juillet 2008 dans l'affaire T-37/04 *Região autónoma dos Açores c. Conseil* (EU:T:2008:236)

¹⁵ Cf. par exemple la référence, à la note 30, à l'arrêt du 16 décembre 2011 dans l'affaire T-291/04 *Enviro Tech Europe Ltd c. Commission*, EU:T:2011:760 et à l'ordonnance rendue le 19 avril 2002 dans l'affaire T-339/00 *Bactria c. Commission*, EU:T:2002:107.

délivrance des autorisations de mise sur le marché des produits contenant ces substances, et enfin au niveau (régional) de la protection des usagers potentiels de tels produits. Cette présence à tous les étages de la réglementation des produits phytosanitaires et la position adoptée par la requérante à ces différents niveaux forcent à conclure à son affectation directe et individuelle.

II. REFUTATION DE L'ARGUMENTATION DE LA COMMISSION

25. De manière quelque peu désordonnée au regard de l'économie de l'article 263, al. 4, TFUE, la Commission prétend que :

- (i) Le Règlement attaqué n'est pas un acte réglementaire ne comportant pas de mesures d'exécution ;
- (ii) La requérante n'est pas directement concernée par le Règlement attaqué ;
- (iii) La requérante n'est pas individuellement concernée par le Règlement attaqué.

26. Ces trois affirmations seront réfutées à tour de rôle.

I. 1. Le Règlement attaqué est un acte réglementaire ne comportant pas de mesures d'exécution

27. Dans son argumentaire, la Commission ne distingue pas clairement la question de la nature réglementaire de l'acte et celle de savoir si cet acte comporte des mesures d'exécution.

28. S'agissant de la première question, c'est manifestement à tort qu'au point 25 de ses écrits, la Commission laisse entendre que la qualité réglementaire d'un acte pourrait varier en fonction de ses destinataires. Comme exposé au point 54 de la requête, il est de jurisprudence constante que tout acte non législatif de portée générale est un acte réglementaire. Il n'est pas contestable (et pas contesté par la Commission) que le Règlement attaqué répond à ces critères et qu'il doit donc être qualifié d'acte réglementaire au sens de l'article 263, al. 4, du TFUE.

29. La Commission conteste en revanche le fait que le Règlement attaqué ne comporte pas de mesures d'exécution.

30. A juste titre, la Commission rappelle que cette question doit être appréciée du seul point de vue de la requérante et que, par conséquent, il importe peu que le Règlement attaqué comporte des mesures d'exécution à l'égard d'autres personnes.

31. La requérante partage ce point de vue, déjà exprimé au point 58 de sa requête. Il en résulte qu'il est indifférent qu'une autorisation nationale de mise sur le marché ou le renouvellement d'une telle autorisation puisse constituer une mesure d'exécution du Règlement attaqué à l'égard des demandeurs et titulaires de cette autorisation, voire, plus largement, des entreprises actives sur ce marché.

32. Il importe uniquement de déterminer si le Règlement attaqué « déploie [des] effets juridiques »¹⁶ à l'égard du requérant ou « produit (...) des effets sur [s]a situation juridique »¹⁷ sans l'intermédiaire de mesures d'exécution. La réponse à cette question est indéniablement affirmative, comme il sera démontré au point II.2 relatif à l'affectation directe de la requérante.
33. Il convient toutefois au préalable, suivant l'ordre des objections soulevées par la Commission, de rencontrer l'affirmation selon laquelle le Règlement attaqué serait « sans incidence sur la position juridique de la Région de Bruxelles-Capitale » tant qu'il n'est pas complété par la délivrance d'une autorisation nationale de mise sur le marché (points 26 et 28 de l'exception d'irrecevabilité).
34. Force est de constater qu'à aucun moment la Commission n'était cette affirmation. Elle semble implicitement assimiler la situation de la requérante à celle des entreprises titulaires et/ou demandeuses d'une autorisation de mise sur le marché, après avoir pourtant soutenu que l'existence de mesures d'exécution à l'égard des secondes ne saurait avoir d'impact sur l'existence des mêmes mesures à l'égard de la première.
35. Or, il n'est pas évident de comprendre en quoi une autorisation de mise sur le marché adressée à un opérateur économique est susceptible d'affecter la position juridique de la requérante.
36. La seule façon d'interpréter cette affirmation de la Commission est de considérer que, selon cette dernière, ce sont les autorisations de mise sur le marché qui seraient susceptibles de compromettre la validité de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 novembre 2016 interdisant l'utilisation de pesticides contenant du glyphosate en Région de Bruxelles-Capitale.
37. Or, s'il est vrai que de telles autorisations contribuent à miner l'effectivité de l'interdiction contenue dans ledit Arrêté, il ne s'en déduit pas qu'elles affectent directement sa légalité. La raison en est qu'à supposer qu'il existe une contradiction entre ces normes, l'ordre juridique belge ne connaît aucun principe de primauté du droit fédéral sur le droit régional qui permettrait de conclure à la violation de l'autorisation par l'Arrêté concerné. En revanche, comme exposé aux points 47 et 48 *infra*, la simple existence du Règlement attaqué, *indépendamment de toute concrétisation dans des autorisations de mise sur le marché*, est de nature à jeter un doute sur la légalité de l'Arrêté en question, en raison de la primauté du droit de l'Union sur le droit national.
38. Poursuivant son raisonnement, la Commission soutient que la Région de Bruxelles-Capitale pourrait attaquer une autorisation de mise sur le marché devant le Conseil d'État de Belgique, de sorte qu'elle ne serait pas privée « d'une protection juridictionnelle effective si elle ne disposait pas d'une voie de recours devant le juge de l'Union aux fins de mettre en cause la légalité [du Règlement attaqué] » (point 30 de l'exception d'irrecevabilité).
39. Cette affirmation est dénuée tout à la fois de pertinence et de fondement.

¹⁶ T-279/11 *T & L Sugars LTD e.a. c. Commission*, 6 juin 2013, EU:T:2013:299, pt. 48.

¹⁷ C-274/12 P *Telefonica c. Commission*, 19 décembre 2013, EU:C:2013:852, pt. 27.

40. Elle est dépourvue de pertinence dès lors que « la question de savoir si la requérante aurait d'autres voies de recours afin de faire valoir ses droits n'a aucune incidence pour l'examen de l'affectation directe et individuelle par rapport au règlement attaqué »¹⁸. En effet, la position inverse « exigerait dans chaque cas concret que le juge de l'Union examine et interprète le droit procédural national, ce qui excéderait sa compétence dans le cadre du contrôle de la légalité des actes de l'Union »¹⁹. En d'autres termes, « le juge de l'Union ne peut pas, sans excéder ses compétences, interpréter les conditions selon lesquelles un particulier peut former un recours contre un règlement, d'une manière qui aboutit à s'écarter des conditions en cause qui sont expressément prévues par le traité, et ce même à la lumière du principe d'une protection juridictionnelle effective »²⁰.
41. Dans ses conclusions précitées relatives à l'Union européenne, le Comité d'examen de la Convention d'Aarhus a du reste considéré que « *[w]hile the system of judicial review in the national courts of the EU member States, including the possibility to request a preliminary ruling, is a significant element for ensuring consistent application and proper implementation of EU law in its member States, it cannot be a basis for generally denying members of the public access to the EU Courts to challenge decisions, acts and omissions by EU institutions and bodies; nor does the system of preliminary review amount to an appellate system with regard to decisions, acts and omissions by the EU institutions and bodies. Thus, with respect to decisions, acts and omissions of EU institutions and bodies, the system of preliminary ruling neither in itself meets the requirements of access to justice in article 9 of the Convention, nor compensates for the strict jurisprudence of the EU Courts, examined in paragraphs 76–88 above* »²¹.
42. L'affirmation de la Commission est par ailleurs dépourvue de fondement dès lors que, dans la mesure où il n'est pas établi qu'une autorisation de mise sur le marché de produits contenant du glyphosate affecterait la position juridique de la requérante, on ne saurait affirmer sans l'ombre d'un doute que la requérante aurait un « intérêt direct, personnel et légitime » à agir devant le Conseil d'État. Il convient de souligner à cet égard que la jurisprudence de celui-ci exige que l'acte attaqué « fasse grief » à celui qui en poursuit l'annulation.
43. Il résulte de ce qui précède que la Commission ne démontre pas en quoi le Règlement attaqué ne déploierait ses effets sur la situation juridique de la requérante que par l'intermédiaire d'autorisations de mise sur le marché de produits contenant du glyphosate, de sorte que le Règlement attaqué comporterait, à l'égard de la requérante, des mesures d'exécution au sens de l'article 263, al. 4, du TFUE.

¹⁸ T-277/13 *Marquis Energy LLC c. Conseil*, 9 juin 2016, EU:T:2016:343, pt. 108.

¹⁹ T-279/11 *T&L Sugars e.a. c. Commission*, 6 juin 2013, EU:T:2016:683, pt. 70, et jurisprudence citée.

²⁰ *Ibid.*, pt. 72.

²¹ Partie I, pt. 90

II. 2. La requérante est directement concernée par le Règlement attaqué

44. Comme exposé aux points 38 à 50 de la requête, le Règlement attaqué affecte directement la situation juridique de la requérante d'au moins trois façons différentes, qu'il convient de récapituler et préciser ci-dessous.

A. Le Règlement compromet la validité et l'effectivité de l'interdiction d'utilisation des produits contenant du glyphosate

45. Le Règlement attaqué affecte directement la situation juridique de la requérante en ce qu'il compromet l'effectivité et la validité de l'Arrêté du Gouvernement du 10 novembre 2016 interdisant l'utilisation de produits contenant du glyphosate.

46. Cette affectation opère de deux manières.

47. Elle est d'une part liée au fait que le Règlement attaqué pourrait être interprété comme ne tolérant pas de mesure nationale établissant un principe général d'interdiction d'utilisation de produits contenant du glyphosate. S'il permet aux États membres – tout comme le Règlement 1107/2009 qu'il exécute – de *restreindre* et *conditionner* la mise sur le marché et l'utilisation de produits contenant du glyphosate, il semble en revanche moins aisément conciliable avec une mesure qui interdit – sauf dérogation exceptionnelle et temporaire – toute forme d'utilisation de quelque produit que ce soit contenant la substance qu'il approuve.

48. Il n'est pas question de régler ici une question juridique complexe, qui dépasse l'enjeu du présent litige. Il s'agit simplement de souligner que le Règlement attaqué fait planer une incertitude objective sur la légalité de l'interdiction de l'utilisation des produits contenant du glyphosate édictée par la requérante et, dès lors, sur la légalité de l'exercice, par la requérante, de ses compétences normatives. Cette situation d'incertitude est renforcée par l'existence d'un recours en annulation de cette interdiction actuellement pendant devant le Conseil d'État de Belgique, dont la recevabilité est directement dépendante du Règlement attaqué, ainsi qu'exposé aux points 58 à 60 *infra*.

49. A n'en pas douter, l'article 9, §§ 3 et 4, de la Convention d'Aarhus tel qu'interprété par le Comité d'examen s'opposerait à une lecture de la notion d'affectation directe à ce point stricte qu'elle exclurait la recevabilité d'un recours intenté par des pouvoirs publics contre un acte qui compromet la légalité de leurs propres choix normatifs.

50. D'autre part, le Règlement attaqué affecte la situation juridique de la requérante dès lors qu'en maintenant la validité des autorisations de mise sur le marché de produits contenant du glyphosate *(i)*, il nuit à l'effectivité de l'interdiction d'utilisation de produits contenant du glyphosate *(ii)* et préserve la recevabilité du recours en annulation de cette interdiction *(iii)*. Ces trois points seront exposés tour à tour.

51. *(i)* Comme exposé au point 39 de la requête, le renouvellement de l'approbation du glyphosate a pour effet immédiat de préserver la validité des autorisations de mise sur le marché dont jouissent actuellement, en Belgique, un grand nombre de produits phytopharmaceutiques contenant du glyphosate. En effet, l'article 20, § 2, al. 2, du Règlement 1107/2009 précise qu'« en cas de retrait de l'approbation ou si

l'approbation n'est pas renouvelée en raison de préoccupations immédiates concernant la santé humaine ou animale ou l'environnement, les produits phytopharmaceutiques concernés sont immédiatement retirés du marché». *A contrario*, l'octroi de ce renouvellement ne donne pas lieu à un tel retrait immédiat et confirme donc la validité des autorisations de mise sur le marché déjà décernées par les autorités nationales.

52. La Commission semble ne pas comprendre cet argument lorsqu'elle déclare que le Règlement attaqué ne confirme, ni ne prolonge, ni ne reconduit la validité d'une autorisation de mise sur le marché, se limitant à ouvrir le droit, pour le titulaire d'une de ces autorisations, d'en demander le renouvellement.
53. Comme expliqué ci-dessus, le Règlement attaqué n'a pas pour seul effet d'ouvrir la voie à une demande de renouvellement d'autorisation de mise sur le marché. Pour le comprendre, il suffit de se représenter la situation qui aurait prévalu si le Règlement attaqué avait pris la forme d'un refus de renouvellement de l'approbation de la substance glyphosate. Une telle décision négative aurait eu pour effet, en vertu de l'article 20, § 2, al. 2, du Règlement 1107/2009²², le retrait *immédiat* des produits contenant du glyphosate et la révocation de leur autorisation. A l'inverse, le Règlement attaqué, en ce qu'il renouvelle l'approbation du glyphosate, permet aux autorisations nationales de mise sur le marché de sortir leurs pleins effets jusqu'au terme de leur durée de validité. Le Règlement attaqué déploie ici un effet propre et immédiat, concomitant à son entrée en vigueur, qui n'est en rien subordonné à l'adoption de mesures d'exécution ultérieures.
54. Cet effet propre et immédiat affecte la situation juridique de la requérante. En permettant aux autorisations de mise sur le marché de continuer à sortir leurs pleins et entiers effets, le Règlement attaqué compromet doublement l'exercice, par la Région de Bruxelles-Capitale, de ses compétences en matière environnementale.
55. (ii) D'une part, ces autorisations de mise sur le marché mettent à mal l'*effectivité* de la mesure d'interdiction de l'utilisation, sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, de tout produit contenant du glyphosate. Comme exposé au point 41 de la requête, il paraît en effet assez évident que la vente libre d'un produit nuit à l'efficacité de l'interdiction d'utilisation de ce même produit.
56. Au point 38 de ses écrits, la Commission conteste le caractère « libre » de cette vente, au motif que l'article 31, § 4, a), du Règlement 1107/2009 permet aux autorités nationales d'assortir les autorisations de mise sur le marché de certaines restrictions relatives à la distribution et à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques.
57. Quand bien même serait-elle fondée en fait – ce qui n'est pas le cas, dès lors que les produits contenant du glyphosate se trouvent distribués sans restrictions dans un grand nombre de commerces situés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale –, cette objection est sans grand intérêt pour la présente discussion. Indépendamment de la signification que l'on attache aux termes de « vente libre » il est un fait établi que des autorisations de mise sur le marché consistent par hypothèse à permettre à leur titulaire de mettre sur le marché, d'une manière ou d'une autre, le produit qui en fait

²² Règlement 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil (J.O., 24 novembre 2009, L 309, pp. 1-50).

l'objet. Il n'est pas davantage contestable qu'une telle autorisation, aussi restreinte soit-elle, sape l'effectivité d'une mesure générale d'interdiction d'utilisation de ces produits²³.

58. (ii) D'autre part, ainsi qu'exposé au point 42 de la requête, ces autorisations de mise sur le marché alimentent un contentieux actuellement en cours devant le Conseil d'État de Belgique, portant sur la validité de l'Arrêté du 10 novembre 2016 interdisant l'utilisation de produits contenant du glyphosate. Le recours est intenté par des titulaires d'autorisations de mise sur le marché, lesquels se prévalent de ces autorisations pour justifier leur intérêt à agir et, partant, la recevabilité de leur recours.
59. Comme exposé au point 53 ci-dessus, ces autorisations de mise sur le marché ne continuent à sortir leurs pleins et entiers effets qu'en raison du Règlement attaqué. A l'inverse, si la Commission avait décidé de ne pas renouveler l'approbation du glyphosate, les requérants devant le Conseil d'État ne seraient plus autorisés à mettre leurs produits sur le marché de sorte que, l'Arrêté du 10 novembre 2016 ne leur faisant plus grief, ils auraient perdu tout intérêt au recours.
60. Dès lors, en maintenant l'intérêt à agir des requérants dans un contentieux portant sur la légalité d'un acte adopté par la Région de Bruxelles-Capitale, le Règlement attaqué affecte directement la position juridique de cette dernière.
61. Au point 40 de ses écrits, la Commission estime que « le doute éventuel sur la validité de l'arrêté du 10 novembre 2016 et le sort du contentieux pendant devant le Conseil d'État belge ne constitue pas une affectation directe de la situation juridique de la requérante. Un tel doute serait un élément de fait dans le contexte présent. De plus, la recevabilité d'une demande en annulation introduite devant une juridiction de l'UE ne saurait dépendre de facteurs relatifs et contingents comme l'existence d'un contentieux national actuel, passé ou futur ».
62. Cette objection ne résiste pas à l'analyse.
63. D'une part, elle est contredite par une jurisprudence constante selon laquelle « l'intérêt à agir peut se déduire de l'existence d'un risque avéré que la situation juridique de la partie requérante soit affectée par des actions en justice ou encore de ce que le risque d'actions en justice est né et actuel à la date d'introduction du recours devant le juge de l'Union »²⁴. Il se déduit clairement de cette jurisprudence qu'en tant que telles, des actions en justice affectent la situation juridique de la partie défenderesse.
64. D'autre part, à supposer même que l'existence d'un contentieux au niveau national ne constitue rien d'autre qu'un « élément de fait » ou un « facteur relatif et contingent », c'est à tort que la Commission soutient que de tels éléments et facteurs ne sont pas de

²³ La Cour de justice a ainsi considéré que « même si la réglementation nationale en cause n'a ni pour objet ni pour effet de traiter moins favorablement des produits en provenance d'autres États membres, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier, la restriction à l'utilisation d'un produit qu'elle impose sur le territoire d'un État membre peut, en fonction de sa portée, avoir une influence considérable sur le comportement des consommateurs, lequel peut, à son tour, affecter l'accès de ce produit au marché de cet État membre » (C-412/05 *Mickelsson*, 4 juin 2009, EU:C:2009:336, pt. 26 et références citées).

²⁴ T-112/11 *Schutzgemeinschaft Milch und Milcherzeugnisse eV c. Commission*, 3 septembre 2014, EU:T:2014:752, pt. 33. Cf. aussi T-674/11 *TV2/Danmark c. Commission*, 24 septembre 2015, EU:T:2015:684, pt. 37.

nature à influencer l'examen de l'affectation directe. Pour ne prendre qu'un seul exemple, dans l'affaire *Microban c. Commission*, le Tribunal a ainsi jugé qu'une décision d'interdiction d'un additif affectait directement une entreprise en raison du fait qu'elle utilisait cet additif dans la fabrication de ses produits²⁵. A n'en pas douter, les choix d'approvisionnement et méthodes de production de cette entreprise ne sont pourtant rien d'autre que des « éléments de fait » ou des « facteurs relatifs et contingents », pour reprendre les termes de la Commission.

65. Aux points 41 et 42 de ses écrits, la Commission soulève une autre objection, tirée du fait que l'Arrêté du 10 novembre 2016 n'aurait pas été notifié à la Commission conformément à la Directive (UE) 2015/1535. La Commission en conclut que, dans la mesure où une telle notification aurait dû être opérée, cet Arrêté est inopposable dans l'ordre juridique belge et « la requérante ne saurait exciper d'une affectation (*sic*) de l'exercice de sa compétence réglementaire si elle exerçait cette compétence de manière interdite ou incompatible avec le droit de l'UE ».
66. Cette argumentation ne saurait prospérer.
67. Premièrement, elle est fondée sur une appréciation quant à la légalité de l'Arrêté du 10 novembre 2016 qui, si elle devait être suivie, forcerait Votre Tribunal à enfreindre le principe dispositif en statuant sur une question de droit qui ne lui est pas soumise (et qui, au demeurant, dépasse ses compétences). La question de la nécessité d'une notification fait du reste partie de celles actuellement débattues devant le Conseil d'État de Belgique, et a conduit la requérante à demander, à titre subsidiaire, qu'une question préjudicielle soit adressée à la Cour de justice sur ce point.
68. Deuxièmement, à supposer même que l'Arrêté du 10 novembre 2016 ait été adopté en méconnaissance de cette obligation de notification, une telle carence n'affecterait en rien la légalité ou la validité de cet acte dans l'ordre juridique interne, mais seulement son opposabilité, comme le rappelle fort justement la Commission. On manque donc d'apercevoir la pertinence de l'affirmation ainsi lancée par la Commission.
69. Enfin, la requérante porte à l'attention de Votre Tribunal que, par excès de précaution, elle a entre-temps notifié à la Commission une nouvelle version de l'Arrêté en question, de sorte que l'éventuel vice de procédure dont serait affecté ce dernier sera bientôt purgé.

B. Le Règlement attaqué oblige la requérante à statuer sur le renouvellement des autorisations de mise sur le marché des produits contenant du glyphosate

70. Comme exposé aux points 43 et 44 de la requête, la simple adoption du Règlement attaqué fait naître, à charge de la requérante, une obligation positive.
71. Par le truchement de l'article 43, § 5, du Règlement 1107/2009, cet acte place en effet directement les États membres face à une obligation de résultat. L'article 43, § 5, susmentionné impose de statuer « sur le renouvellement de l'autorisation d'un produit phytopharmaceutique dans un délai maximal de douze mois à compter du

²⁵ T-262/10 *Microban International e.a. c. Commission*, 25 octobre 2011, EU:T:2011:623, pt. 28.

renouvellement de l'approbation de la substance active, du phytoprotecteur ou du synergiste contenu dans le produit ».

72. Il en résulte que le Règlement attaqué oblige les États membres à statuer dans un délai d'un an sur le renouvellement de toutes les autorisations de produits contenant du glyphosate, c'est-à-dire pour le 15 décembre 2018. Par ailleurs, dans l'hypothèse où une telle décision ne serait pas prise dans le délai d'un an, les États membres concernés se trouvent dans l'obligation de prolonger l'autorisation pour la durée nécessaire à l'examen dudit renouvellement (art. 43, § 6, du Règlement 1107/2009).
73. Cette double obligation (de se prononcer sur l'autorisation ou, à défaut, de prolonger l'autorisation) pèse directement sur la requérante, laquelle est constitutionnellement associée à ces procédures d'autorisation, ainsi que le prévoit l'article 6, § 4, 1^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles repris au point 31 de la requête.
74. La Commission semble objecter à ce raisonnement que la participation de la requérante au processus de délivrance des autorisations en Belgique est une question de droit (constitutionnel) belge et non de droit de l'Union. Assez curieusement, cet argument est soulevé par la Commission pour réfuter l'affectation individuelle de la requérante, au point 55 de ses écrits. Outre que la requérante n'a pas mobilisé cet argument pour démontrer son affectation individuelle, force est d'observer que le raisonnement de la Commission est mal fondé.
75. Il est évident que la *raison* pour laquelle l'acte attaqué impose une obligation à une personne est sans pertinence pour déterminer si cet acte impose effectivement une telle obligation. Au risque de se répéter²⁶, force est d'observer que la jurisprudence fourmille de cas dans lesquels un requérant a vu sa situation juridique affectée par l'acte qu'il attaquait, non pas en raison d'un droit qu'il tirait du droit de l'Union, mais d'une prérogative que lui donnait le droit national, voire d'une simple situation de fait. La jouissance de droits intellectuels²⁷ (nationaux) ou l'exercice de certaines activités commerciales²⁸ ont, à titre d'exemple, pu justifier qu'un requérant voie sa situation juridique affectée par l'acte (de droit de l'Union) qu'il contestait. De la même manière, l'implication constitutionnelle de la Région est ici une simple donnée de fait qui permet de caractériser la situation dans laquelle se trouve la requérante, et dont la réalité s'impose à Votre Tribunal. L'obligation de respect de l'identité constitutionnelle des États membres consacrée à l'article 4, § 2, du TUE, ne fait que renforcer cette conclusion.

C. Le Règlement attaqué restreint les prérogatives de la requérante pour s'opposer à la mise sur le marché de produits contenant du glyphosate

76. A titre liminaire, il convient de rappeler que la requérante est constitutionnellement associée à la procédure d'autorisation des produits phytopharmaceutiques. A cet effet, elle siège au sein du comité d'agrément des pesticides à usage agricole, comme le prévoit l'article 9 de l'Arrêté royal relatif à la conservation, à la mise sur le marché et à l'utilisation des pesticides à usage agricole. Ce comité est chargé d'examiner les

²⁶ Cf. point 64, *supra*.

²⁷ Cf. T-385/07 *FIFA c. Commission*, 17 février 2011, EU:T:2011:42.

²⁸ Cf. T-429 et T-451/13 *Bayer CropScience AG c. Commission*, 17 mai 2018, EU:T:2018:280, pt. 60.

demandes d'autorisation de mise sur le marché de tels produits et de rendre son avis au Ministre compétent.

77. Comme exposé aux points 47 à 50 de la requête, le Règlement attaqué – qui, pour rappel, ne contient aucune mesure adéquate d'atténuation ou de réduction de risques – a pour effet de neutraliser dans une large mesure la capacité du comité d'agrément, et donc de la requérante, de s'opposer à l'autorisation d'un produit contenant du glyphosate ayant fait l'objet d'une évaluation positive par l'État membre rapporteur (système zonal d'évaluation prévu aux articles 35 et 36 du Règlement 1107/2009) ou ayant été autorisé dans un autre État membre (système de reconnaissance mutuelle des autorisations prévu aux articles 40 à 42 du même Règlement).
78. Il n'est en effet pas possible pour la requérante de faire utilement valoir, dans le cadre du comité d'agrément, une évaluation des risques pour la santé et pour l'environnement de tels produits qui serait différente de celle réalisée par le premier État membre. En liant ainsi les mains des autorités publiques d'un État membre (en ce compris la requérante) à une évaluation effectuée ou à une autorisation octroyée par un autre État membre, le Règlement attaqué affecte directement la situation juridique desdites autorités.
79. La Commission adresse deux objections à ce raisonnement.
80. La première consiste à prétendre que le système de l'autorisation par zones géographiques « ne crée pas d'automatisme et laisse une marge d'appréciation aux États membres de la zone » (point 43) dans la mesure où, comme le prévoit l'article 36, § 3, du Règlement 1107/2009, un État membre peut toujours refuser l'autorisation d'un produit phytopharmaceutique autorisé par un autre État membre ou évalué positivement par l'État membre rapporteur s'il peut avancer des raisons liées à « ses caractéristiques environnementales ou agricoles particulières ».
81. Cette objection est erronée dans la mesure où, contrairement à ce que soutient la Commission, la disposition précitée ne laisse *aucune* marge d'appréciation dans le chef de l'État qui souhaite s'opposer à la mise sur le marché. Selon la jurisprudence de la Cour de justice, un État jouit d'une marge d'appréciation lorsqu'il se trouve « libr[e] (...) le cas échéant, de définir avec précision le niveau de protection recherché »²⁹ de l'intérêt qu'il invoque, peu importe que ce niveau de protection « correspond[e] à une conception partagée par l'ensemble des États membres »³⁰, ainsi que de déterminer « la manière dont ce niveau doit être atteint »³¹.
82. Or, force est d'observer que l'article 36, § 3, du Règlement 1107/2009 ne ménage aucune liberté de ce type pour les États membres, qui sont sommés de s'aligner sur le niveau de protection de la santé et de l'environnement ayant présidé à l'évaluation de l'État membre rapporteur ou à l'autorisation octroyée dans un autre État membre. Il est certes vrai que cette disposition permet à un État à refuser la mise sur le marché du produit concerné, mais ce refus ne peut reposer que sur des différences objectives, et constatables par tous, relatives aux caractéristiques agricoles ou environnementales de l'État en question. En d'autres termes, ni le système de l'évaluation zonale ni la

²⁹ Cf. p. ex. C-338/04 e.a. *Placanica e.a.*, 6 mars 2007, EU:C:2007:133, pt. 48.

³⁰ Cf. p. ex. C-244/06 *Dynamic Medien*, 14 février 2008, EU:C:2008:85, pt. 44.

³¹ Cf. p. ex. C-110/05 *Commission c. Italie*, 10 février 2009, EU:C:2009:66, pt. 65.

procédure de reconnaissance mutuelle des autorisations ne laissent de place à l'expression d'une différence d'appréciation quant aux risques que présente un produit.

83. En outre, il convient d'observer que la toxicité intrinsèque d'un produit n'est pas susceptible de changer en fonction de caractéristiques agro-pédo-climatiques (le cyanure n'est pas plus toxique au Pôle nord qu'à l'Équateur...). La requérante ne pourrait donc, par exemple, arguer de la cancérogénicité du glyphosate pour refuser les demandes de reconnaissance mutuelle.
84. Par conséquent, en empêchant le comité belge d'agrément de procéder à une évaluation souveraine et autonome des risques que présente l'autorisation de produits contenant du glyphosate, le Règlement affecte directement les prérogatives – juridiquement garanties – dont jouit la requérante au sein dudit comité.
85. Pour autant que de besoin, il convient de préciser que cette conclusion n'est pas remise en cause par le fait qu'une telle affectation est subordonnée au dépôt de demandes d'autorisation ou de renouvellement d'autorisations par les acteurs économiques concernés. En vertu d'une jurisprudence constante, un tel acte intermédiaire ne fait pas obstacle à l'affectation directe de la requérante dès lors que la possibilité pour les demandeurs de l'approbation de ne pas donner suite au Règlement attaqué « est purement théorique, leur volonté de tirer des conséquences conformes à celui-ci ne faisant aucun doute »³². Du reste, il ressort des travaux du comité belge d'agrément que le Règlement attaqué a d'ores et déjà donné lieu à des demandes de renouvellement d'autorisation de produits contenant du glyphosate dans la zone incluant la Belgique, notamment auprès d'États membres rapporteurs autres que la Belgique, de sorte que cette affectation est tout sauf théorique.
86. La seconde objection de la Commission consiste à affirmer que « dans tous les cas de figure, la situation juridique de la Région de Bruxelles-Capitale n'est affectée qu'après l'adoption de manière autonome d'autres règles intermédiaires par d'autres pouvoirs publics » (point 44 de l'exception d'irrecevabilité).
87. Cette référence à « d'autres règles intermédiaires » adoptées par « d'autres pouvoirs publics » manque de clarté.
88. Dans la mesure où elle viserait l'octroi d'autorisations de produits par les autorités belges, cette objection est fondée sur la prémisse erronée selon laquelle les compétences de la requérante se situeraient exclusivement *en aval* de tels actes. Comme exposé plus haut, la requérante est pleinement impliquée dans la procédure d'autorisation.
89. Dans la mesure où elle viserait l'évaluation opérée par l'État membre rapporteur ou l'autorisation accordée par un autre État membre, cette objection interprète la condition de l'affectation directe d'une manière qui ne respecte ni sa *ratio legis* ni le droit de la requérante à une protection juridictionnelle effective. Un tel raisonnement revient en effet à considérer que le présent recours doit être déclaré irrecevable dès lors que la requérante serait en mesure d'attaquer de tels actes intermédiaires devant

³² Cf. e.a. T-670/14 *Milchindustrie-Verband et Deutscher Raiffeisenverband c. Commission*, 23 novembre 2015, EU:T:2015:906, pt. 21.

les juridictions nationales. Sans même évoquer les problèmes de recevabilité auxquels se heurteraient de telles actions, force est de constater qu'une interprétation de l'article 263, al. 4, du TFUE respectueuse du droit à un recours juridictionnel effectif et de l'article 9, § 3, de la Convention d'Aarhus ne saurait exiger de la requérante qu'elle multiplie les recours devant des juridictions étrangères pour tenter de récupérer une marge d'appréciation dans l'évaluation et la gestion des risques que posent les produits contenant du glyphosate.

90. Il résulte de ce qui précède que la requérante est bel et bien directement concernée par la Règlement attaqué.

II. 3. La requérante est individuellement concernée par le Règlement attaqué

91. Dans l'hypothèse où le Règlement attaqué ne constituerait pas un acte réglementaire comportant des mesures d'exécution au sens de l'article 263, al. 4, du TFUE, *quod certissime non*, la recevabilité du présent recours serait subordonnée à la preuve que la requérante est individuellement concernée par ce Règlement.
92. Comme exposé au point 60 de la requête, il est de jurisprudence constante qu'une collectivité fédérée infra-étatique est individuellement concernée par un acte de droit dérivé qui (i) affecte un acte dont cette collectivité est l'auteur ou qui (ii) empêche cette dernière « d'exercer comme [elle] l'entend les compétences propres que lui confère l'ordre constitutionnel [de l'Etat membre concerné] »³³.
93. Il s'agit de conditions *alternatives*, mais elles sont en l'espèce remplies l'une et l'autre.
94. D'une part, il ne fait pas de doute que le Règlement attaqué, en ce qu'il renouvelle l'approbation d'une substance dont l'utilisation est interdite sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, affecte l'effectivité et potentiellement la légalité de l'interdiction en question, pour les raisons exposées aux points 47 à 69 ci-dessus.
95. Pour contester cette affirmation, la Commission se borne à répéter que « le règlement contesté n'opère pas de reconduction des autorisations de mise sur le marché existantes » (point 49 de ses écrits). Il a déjà été répondu à cette objection aux points 51 à 54 ci-dessus.
96. D'autre part, il est tout aussi évident que le Règlement attaqué empêche la Région d'exercer comme elle l'entend ses compétences en matière environnementale et de santé publique, en contrecarrant sa politique consistant à réduire autant que possible la présence de glyphosate dans l'air, l'eau, le sol et le sous-sol de son territoire.
97. La Commission prétend qu'un tel argument serait illogique dès lors que, loin de l'empêcher d'exercer ses compétences de manière légale, le Règlement attaqué fournirait au contraire à la requérante l'occasion de les mettre en œuvre.
98. Ce raisonnement est *a priori* assez choquant, en ce qu'il aboutit à transformer des menaces pour l'environnement et la santé des personnes en autant d'opportunités à

³³ T-366/03 et T-235/04, *Land Oberösterreich et Autriche c. Commission*, 5 octobre 2005, EU:T:2005:347, pt. 28 (et jurisprudence citée).

saisir par une entité infraétatique qui souhaiterait mener une politique dans ces domaines.

99. Plus fondamentalement, cette objection semble témoigner d'une mécompréhension de l'essence même d'un système fédéral et, plus largement des principes de répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres. Contrairement à ce que prétend la Commission aux points 52 et 55 de ses écrits, les compétences de la requérante en matière environnementale n'ont été conférées ni par la Directive 2009/128³⁴, ni par l'Ordonnance du 20 juin 2013 relative à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable en Région de Bruxelles-Capitale.
100. La Directive 2009/128 n'a évidemment aucun titre à déterminer les entités qui, au sein de chaque État membre, sont compétentes pour veiller à une utilisation des pesticides qui soit compatible avec le développement durable. Du reste, ce sont les États membres qui octroient des compétences à l'Union européenne, et non l'inverse. Quant à l'Ordonnance du 20 juin 2013, elle a été adoptée par la requérante elle-même, sur le fondement des compétences qui lui ont été attribuées par la Constitution belge et d'autres normes de niveau quasi-constitutionnel.
101. Or, ces compétences ne se limitent pas à la réglementation de l'utilisation des pesticides, comme la Commission le laisse entendre. Elles englobent au contraire la protection de l'environnement et de la santé des personnes au sens le plus large de ces termes. Par conséquent, il est incorrect d'affirmer que le Règlement attaqué a offert à la requérante l'occasion d'exercer les compétences – très étroites – qui lui auraient été octroyées par le droit de l'Union. Ce Règlement a, à l'inverse, pour effet d'empêcher la requérante d'exercer en toute autonomie – « comme elle l'entend », dit la jurisprudence – les compétences qui sont les siennes en matière d'environnement et de santé publique, compétences qui se traduisent par une politique visant à réduire dans la mesure du possible la présence de glyphosate dans l'air, l'eau, le sol et le sous-sol de son territoire.
102. Enfin, la Commission invoque une « jurisprudence bien établie » selon laquelle « l'intérêt général qu'une région, en tant qu'entité compétente pour les questions d'ordre économique, social ou environnemental sur son territoire, peut avoir à obtenir un résultat favorable pour la prospérité de celui-ci ne saurait, à lui seul, suffire pour la considérer comme étant concernée, au sens de l'article 230, quatrième alinéa CE ».
103. Force est de constater que cette jurisprudence est dénuée de pertinence pour le présent recours.
104. Le Tribunal y précise en effet que l'intérêt général d'une région pour des questions d'ordre économique social ou environnemental *ne saurait suffire* pour conclure à son affectation par un acte supposément contraire à cet intérêt général. En revanche, une lecture combinée de cette jurisprudence avec celle mentionnée au point 92 ci-dessus fait apparaître qu'une fois que cette conception de l'intérêt général se trouve matérialisée dans des actes normatifs, et qu'elle se trouve concrètement et directement

³⁴ Directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, *J.O.*, 2009, L 309, p. 71)86.

menacée par l'acte attaqué, l'autorité régionale doit être considérée comme individuellement concernée par ce dernier.

105. En l'occurrence, la requérante n'invoque pas une simple divergence d'opinion pour fonder son affectation directe et individuelle. Elle fait bien plutôt état de mesures et de prises de position tangibles, adoptées par elles dans l'exercice de ses compétences, qui matérialisent certains choix politiques, et qui sont menacées par le Règlement attaqué.
106. Toute autre interprétation de la jurisprudence citée par la Commission irait non seulement à l'encontre de l'identité constitutionnelle de la Belgique, fondée sur une *totale* autonomie législative de ses entités fédérées, mais aussi de l'article 9 de la Convention d'Aarhus.
107. On notera à cet égard que dans ses conclusions précitées sur l'Union européenne, le Comité d'examen relève, à l'appui de son constat de non-conformité, que « *[t]he consequences of applying the Plaumann test to environmental and health issues is that in effect no member of the public is ever able to challenge a decision or a regulation in such case before the ECJ* » (point 86 de la partie I). Le Comité d'examen ajoute que « *whilst Parties have a margin of discretion when establishing criteria for the purposes of article 9, paragraph 3 of the Convention, that margin of discretion does not allow them to exclude all NGOs acting solely for the purposes of promoting environmental protection from redress* » (point 75 de la partie II). A l'évidence, ce constat vaut *a fortiori* pour des collectivités politiques qui jouissent d'une autonomie constitutionnelle en matière environnementale et dont la raison d'être est de défendre l'intérêt général et d'agir en son nom.
108. Pour finir, il convient d'ajouter que l'affectation individuelle de la requérante peut également être démontrée à partir d'une autre jurisprudence bien établie, selon laquelle « dès lors qu'une disposition de droit de l'Union impose, pour adopter une décision, de suivre une procédure dans le cadre de laquelle une personne physique ou morale peut revendiquer d'éventuels droits, dont celui d'être entendue, la position juridique particulière dont bénéficie celle-ci a pour effet de l'individualiser au sens de l'article 230, quatrième alinéa, CE »³⁵. Cette jurisprudence précise que « la participation active du requérant à une procédure, surtout lorsqu'elle est destinée à l'adoption d'actes de portée générale, n'est susceptible de l'individualiser que dans la mesure où cette participation repose sur [des] garanties procédurales (...) prévues par la réglementation applicable »³⁶.
109. Si cette jurisprudence s'est développée dans le cadre de contentieux initiés par des personnes privées, et ne saurait donc être appliquée telle quelle au présent recours, elle répond néanmoins à une préoccupation plus large : reconnaître la situation *spécifique* (et donc l'affectation individuelle) des parties juridiquement habilitées à intervenir dans la procédure ayant abouti à l'adoption de l'acte querellé.
110. Il n'est pas douteux que la requérante se trouve précisément dans une telle situation. En effet, elle a non seulement été impliquée dans le processus décisionnel ayant conduit à l'adoption du Règlement attaqué, ainsi qu'exposé au point 34 de la Requête,

³⁵ Cf. e.a.T-532/08 *Norilsk Nickel Harjavalta Oy et Umicore SA/NV c. Commission*, 7 septembre 2010, EU:T:2010:353, pt. 103.

³⁶ *Ibid.*, p. 104.

mais cette implication est en outre une conséquence directe de dispositions du droit de l'Union. A cet égard, il ressort d'une lecture combinée des articles 20, § 1^{er} et 79, § 3, du Règlement 1107/2009, et de l'article 13 du Règlement 182/2011 dit « de comitologie »³⁷, que le Règlement attaqué devait être adopté moyennant le suivi de la procédure d'examen prévue à l'article 5 du Règlement 182/2011. Or, cette procédure implique des représentants des États membres (siégeant au sein des comités d'examen et d'appel). Elle concrétise ainsi l'article 291, § 1^{er}, du TFUE, qui confère aux États membres le pouvoir d'exécution des actes de l'Union. Il en résulte que c'est bien grâce aux garanties prévues dans le Règlement 1107/2009 que la requérante a été associée, en tant qu'entité fédérée de la Belgique, à l'adoption du Règlement attaqué.

111. C'est en vain que l'on objecterait que le droit de participation prévu par le Règlement 1107/2009 est accordé aux États membres, et non à leurs entités fédérées. En vertu du principe de l'autonomie institutionnelle, « lorsque les dispositions du traité ou des règlements reconnaissent des pouvoirs aux États membres ou leur imposent des obligations, aux fins de l'application du droit communautaire, la question de savoir de quelle façon l'exercice de ces pouvoirs et l'exécution de ces obligations peuvent être confiés, par les États membres, à des organes déterminés relève uniquement du système constitutionnel de chaque État membre »³⁸. En d'autres termes, « il n'appartient pas à la Commission de se prononcer sur la répartition des compétences opérée par les règles institutionnelles de chaque État membres et sur les obligations qui, dans un État doté d'une structure fédérale, peuvent incomber respectivement aux autorités fédérales et aux autorités des États fédérés »³⁹.
112. Ce principe de l'autonomie institutionnelle régit l'exercice, par les États membres, de leurs compétences d'exécution des actes de l'Union. Or, c'est précisément en vertu de ces compétences que les États membres interviennent dans le cadre de la comitologie. Il s'en déduit que la façon dont les États membres exercent leurs compétences dans ce cadre – le cas échéant en partageant, comme en Belgique, cet exercice entre les différentes entités fédérées dans certaines matières – relève de ce même principe de l'autonomie institutionnelle. Par conséquent, en prévoyant le recours à la procédure d'examen pour l'adoption du Règlement attaqué, la réglementation européenne a bel et bien pour effet de conférer un droit de participation à la requérante.
113. Pour autant que de besoin, on ajoutera que cette interprétation est également commandée par l'article 9, §§ 3 et 4, de la Convention d'Aarhus ainsi que par le respect de l'identité constitutionnelle de la Belgique.
114. Il résulte de ce qui précède que la requérante est bel et bien individuellement concernée par la Règlement attaqué.

³⁷ Règlement (UE) no 182/2011 du Parlement Européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission, *J.O.*, 2011, L 55, p. 13-18.

³⁸ C-51-54/71 *International Fruit Company*, 15 décembre 1971, EU:C:1971:128, pt. 4.

³⁹ C-8-88 *Allemagne c. Commission*, 12 juin 1990, EU:C:1990:241, p. I-2321, pt. 13.

PAR CES MOTIFS,

Plaise au Tribunal

1. Rejeter l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission ;
2. Déclarer le présent recours recevable et fondé.

Bruxelles, le 12 juillet 2018,

Pour la requérante,



Antoine Bailleux



Blanche Magarinos-Rey

BORDEREAU DES PIÈCES			
No.	Description	Paragraphe mentionnant la pièce	N° de pages
B.1.	Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2008/32 (Part I) concerning compliance by the European Union, adopted on 14 April 2011	9, 11, 41	1-23
B.2.	Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2008/32 (Part II) concerning compliance by the European Union, adopted on 17 March 2017	9, 11, 12, 13, 14, 107	24-43
B.3.	Proposal for a Council Decision on the position to be adopted, on behalf of the European Union, at the sixth session of the Meeting of the Parties to the Aarhus Convention regarding compliance case ACCC/C/2008/32, COM(2017) 366 final, 29 June 2017	15	44-54
B.4.	Projet de Décision du Conseil invitant la Commission à soumettre une étude sur les moyens dont dispose l'Union pour répondre aux conclusions du comité d'examen du respect des dispositions de la convention d'Aarhus dans l'affaire ACCC/C/2008/32 et, le cas échéant pour tenir compte des résultats de l'étude, une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1367/2006	15	55-63