

**À MONSIEUR LE PRÉSIDENT ET À MESDAMES ET MESSIEURS LES MEMBRES
DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE**

REQUETE EN POURVOI

Déposée par:

La Région de Bruxelles-Capitale, dont le siège est établi Rue ducale 7-9, à 1000 Bruxelles (Belgique) ;

Requérante ;

Représentée par Antoine Bailleux, avocat au barreau de Bruxelles, dont le cabinet est sis Avenue de Tervueren 412, boîte 5, à 1150 Bruxelles (Belgique), auquel il est fait élection de domicile, et qui consent à ce que toute signification lui soit adressée via e-curia;

Autre partie à la procédure :

Commission européenne, dont le siège est établi rue de la Loi 200, à 1049 Bruxelles (Belgique) ;

Défenderesse en première instance.

Ayant pour objet un pourvoi au titre de l'article 256 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et de l'article 56 du statut de la Cour de justice, formé contre l'ordonnance rendue le 28 février 2019 par le Tribunal de l'Union européenne dans l'affaire T-178/18, et signifiée à la requérante le 1^{er} mars 2019.

I. OBJET DU POURVOI

Par le présent pourvoi, la requérante demande à Votre Cour de :

- (1) Déclarer le pourvoi recevable et fondé;
- (2) Annuler l'ordonnance rendue par le Tribunal de l'Union européenne le 28 février 2019 dans l'affaire T-178/18 *Région de Bruxelles-Capitale c. Commission* (EU:T:2019:130) (**Annexe A.1**);
- (3) Statuer sur la recevabilité du recours en annulation introduit par la requérante et, pour le surplus, renvoyer l'affaire au Tribunal ;
- (4) Condamner la Commission européenne aux dépens des deux instances.

II. FAITS ET ANTECEDENTS DU LITIGE

A. La régulation du glyphosate et l'adoption du Règlement 2017/2324

1. Le glyphosate est inscrit depuis le 1^{er} juillet 2002 sur la liste des substances actives approuvées par l'Union européenne. Cette approbation était censée expirer le 1^{er} juillet 2012. Une demande de renouvellement de cette approbation a été introduite avant le 31 mai 2012, déclenchant une procédure d'évaluation particulièrement longue et mouvementée, dont le détail est rapporté aux points 3 à 25 de la requête portant recours en annulation (**Annexe A.2**).
2. Alors que cette procédure d'évaluation était en cours, l'approbation du glyphosate a été prolongée à trois reprises par la Commission, jusqu'au 31 décembre 2017¹.
3. Le 9 novembre 2017, le comité permanent des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux (ci-après, le SCoPAFF (section produits phytopharmaceutiques)) fut appelé à se prononcer sur une proposition de règlement d'exécution de la Commission de renouveler l'approbation de la substance active glyphosate pour une durée de cinq ans.
4. N'ayant pu récolter de majorité qualifiée dans un sens ou dans l'autre au sein du SCoPAFF, la Commission décida de soumettre la proposition de Règlement au comité d'appel, en vertu de l'article 5, § 4, al. 3, du Règlement 182/2011 dit « de

¹ Cf. Directive 2010/77/UE de la Commission du 10 novembre 2010 modifiant la directive 91/414/CEE du Conseil en ce qui concerne la date d'expiration de l'inscription de certaines substances actives à l'annexe I, *J.O.*, 11 novembre 2010, L 293, p. 48 ; Règlement d'exécution 2015/1885 de la Commission du 20 octobre 2015 modifiant le règlement d'exécution (UE) no 540/2011 pour prolonger les périodes d'approbation des substances actives suivantes: 2,4-D, acibenzolar-S-méthyle, amitrole, bentazone, cyhalofop butyl, diquat, esfenvalérate, famoxadone, flumioxazine, DPX KE 459 (flupyrsulfuron-méthyle), glyphosate, iprovalicarb, isoproturon, lambda-cyhalothrine, métalaxyl-M, metsulfuron-méthyle, picolinafène, prosulfuron, pymétrozine, pyraflufen-éthyle, thiabendazole, thifensulfuron-méthyle et triasulfuron, *J.O.*, 21 octobre 2015, L 276, p. 48 ; Règlement d'exécution (UE) 2016/1056 de la Commission du 29 juin 2016 modifiant le règlement d'exécution (UE) no 540/2011 en ce qui concerne la prolongation de la période d'approbation de la substance active «glyphosate» (*J.O.*, 30 juin 2016, L 173, p. 52).

comitologie ». Lors d'une réunion en date du 27 novembre 2017, la proposition de Règlement obtint le soutien d'une majorité qualifiée d'États membres.

5. Le 12 décembre 2017, la Commission adopta le 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 2017/2324 ») (**Annexe A.3**). Le Règlement 2017/2324 renouvelle pour cinq ans l'approbation de la substance active « glyphosate » dans l'Union européenne et prolonge l'inscription de cette substance à l'annexe I du Règlement 1141/2010². Selon son article 3, ce Règlement est entré en vigueur le 20 décembre 2017, mais est « applicable » à partir du 16 décembre 2017.

B. Les compétences de la requérante en matière environnementale et l'exercice de ces compétences à l'égard du glyphosate

6. Lu en combinaison avec l'article 39 de la Constitution belge, l'article 6, § 1^{er}, II, al. 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 indique, parmi les compétences conférées aux Régions du Royaume de Belgique – en ce compris, donc, à la requérante –, « la protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions (...) ».
7. La même loi spéciale réserve en revanche à l'autorité fédérale « l'établissement des normes de produits » (art. 6, § 1^{er}, II, al. 2, 1^o), tout en précisant que les Régions doivent être associées « à l'élaboration des réglementations fédérales en matière de normes de produits » (art. 6, § 4, 1^o).
8. Pour les besoins de la présente affaire, il suffit de constater qu'il résulte de cet ensemble de normes les conséquences suivantes :
 - (i) La requérante est compétente pour réglementer l'utilisation des produits phytosanitaires sur son territoire ;
 - (ii) La requérante est constitutionnellement impliquée dans les décisions prises par l'Etat belge relatives à l'autorisation de tels produits ;
 - (iii) La requérante est constitutionnellement impliquée dans les décisions prises par l'Etat belge relatives à l'approbation des substances actives qu'ils comportent.
9. (i) S'agissant de la compétence relative à l'utilisation des produits, la requérante en a fait notamment usage en interdisant, par le biais d'un arrêté du gouvernement du 10 novembre 2016 (ci-après, « l'Arrêté de 2016 »), « l'utilisation de tout pesticide contenant du glyphosate sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale »³. Cette interdiction, assortie d'une possibilité de dérogations temporaires, est fondée sur l'ordonnance (c'est-à-dire une norme législative de la Région de Bruxelles-Capitale)

² Règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 de la Commission du 25 mai 2011 portant application du règlement (CE) no 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil, en ce qui concerne la liste des substances actives approuvées (J.O., 11 juin 2011, L 153, p. 1).

³ 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, M.B., 2 décembre 2016, p. 79492 (**Annexe A.4**).

du 20 juin 2013 relative à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable en Région de Bruxelles-Capitale, qui transpose la 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 (ci-après, « l'Ordonnance de 2013 »). L'article 1^{er}, al. 2, de l'Ordonnance de 2013 prévoit que « le Gouvernement peut déterminer les pesticides dont l'utilisation est interdite en raison des risques qu'ils représentent pour la santé humaine ou pour l'environnement ».

10. Les 30 décembre 2016 et 31 janvier 2017, des entreprises commercialisant des produits à base de glyphosate et une association regroupant les intérêts de telles entreprises ont introduit des recours en annulation de l'Arrêté de 2016 devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat de Belgique. Ces recours n'ont pas encore été tranchés. A l'appui de ces recours, un moyen est pris notamment de la violation de diverses dispositions du Règlement 1107/2009⁴, du point 25 de l'annexe du Règlement d'exécution 540/2011, et des articles 34 à 36 du TFUE relatifs à la libre circulation des marchandises. En substance, les parties requérantes considèrent qu'en ce qu'il rendrait impossible ou très difficile l'utilisation des produits à base de glyphosate sur le territoire de la Région de Bruxelles-capitale, l'Arrêté de 2016 violerait la décision de la Commission d'approuver le glyphosate au niveau européen ainsi que l'économie du système mis en place par le Règlement 1107/2009.
11. Ces recours sont également fondés sur une violation de l'article 5, § 1^{er}, de la Directive 2015/1535 du Parlement et du Conseil du 7 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information. Les parties requérantes estiment en effet que l'Arrêté de 2016 est une règle technique au sens de cette Directive et qu'il aurait dû dès lors être notifié à la Commission.
12. Sans pour autant acquiescer à cette argumentation, la requérante a, entre-temps, préparé un nouveau projet d'arrêté confirmant l'interdiction d'utilisation de produits à base de glyphosate et destiné à remplacer l'arrêté de 2016 (ci-après, le « projet d'Arrêté ») (**Annexe A.5**). Par prudence, ce nouveau projet d'arrêté a été notifié à la Commission. Le 29 août 2018, la Commission a envoyé à la requérante ses observations relatives à ce projet (**Annexe A.6**). Elle y déclare :

Une interdiction totale de produits phytopharmaceutiques contenant du glyphosate telle que prévue par l'article 1 du projet notifié, sans tenir compte des résultats des évaluations spécifiques de chaque demande individuelle d'autorisation/renouvellement d'autorisation, soulèverait d'importantes questions liées aux règles de base concernant l'autorisation des produits phytopharmaceutiques et de leur renouvellement prévues aux articles 29 à 46 du règlement (CE) n° 1107/2009.

Tout d'abord, l'article 43, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1107/2009 oblige les États membres à renouveler les autorisations sur demande de leurs titulaires, pour autant que les conditions de l'article 29 soient toujours remplies, à la lumière des conditions établies par l'approbation renouvelée de la substance active. La conformité de tous les produits phytopharmaceutiques avec les conditions et les restrictions définies dans les dispositions spécifiques des annexes I et II du règlement (CE) 2017/2324 doit donc être contrôlée

⁴ 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) (ci-après, le « Règlement 1107/2009 »).

(conformément à l'article 43, paragraphe 3) pour décider si une autorisation individuelle pour un produit doit être renouvelée ou rejetée.

Par ailleurs, la Belgique doit aussi évaluer toute nouvelle demande d'autorisation faite par des agents économiques conformément aux conditions et aux restrictions définies dans le règlement (UE) 2017/2324.

La Commission considère que les États membres ne peuvent pas s'appuyer sur le principe de précaution, qui sous-tend le règlement, afin de justifier le fait qu'ils ne mènent pas à bien ces évaluations individuelles. De plus, le projet notifié semble interférer avec l'existence d'autorisations valables octroyées par les autorités belges conformément à l'article 29 du règlement (CE) n° 1107/2009. Les autorisations pour les produits contenant du glyphosate ont été délivrées en Belgique conformément à l'article 29 et la durée de ces autorisations a été spécifiée en vertu de l'article 32.

La Commission fait remarquer que les États membres ne peuvent pas invoquer des considérations de sécurité générales et abstraites liées à une substance active en se référant au principe de précaution. L'absence d'un consensus scientifique entier auquel renvoie le message de la notification ne peut pas être considérée comme une incertitude scientifique au sens des termes de l'article 1, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1107/2009, étant donné, notamment, que pour le glyphosate, l'évaluation de l'Union européenne est parvenue à des conclusions sans équivoque. (...) La Commission prend note que l'article 2 du projet notifié permet d'octroyer des dérogations (renouvelables) dans des cas spécifiques et pour une durée limitée. Le projet notifié ne fait que donner une liste de types de situations de manière non exhaustive. Il se réfère à trois types de justifications en particulier, lesquelles sont la «sécurité publique», la «conservation de la nature» et la «protection du patrimoine végétal national». La Commission estime que ces dérogations n'apportent pas de solution aux questions susmentionnées sur l'interférence du projet notifié avec le régime établi par le règlement (CE) n° 1107/2009. (nous soulignons)

13. Le projet d'arrêté n'a, à ce jour, pas été adopté par la requérante.
14. Enfin, dans le cadre de recours en annulation visant des décrets des Régions wallonne et flamande habilitant les exécutifs wallon et flamand à interdire l'utilisation de certains pesticides sur tout ou partie du territoire de ces Régions, la Cour constitutionnelle de Belgique a, dans des arrêts du 28 février 2019, considéré qu'une interdiction « générale » de l'utilisation de certains pesticides sur l'ensemble du territoire d'une Région « pourrait avoir pour effet d'exclure du marché les pesticides concernés, ce qui empêcherait le législateur fédéral d'exercer, en pratique, sa compétence en matière de normes de produits »⁵ (**Annexe A.7**). La Cour en a conclu qu'il serait contraire au principe de la loyauté fédérale (et donc inconstitutionnel) d'interpréter les dispositions concernées de ces deux décrets comme autorisant les gouvernements régionaux respectifs à édicter une telle interdiction « générale » sur l'ensemble du territoire régional. La Cour n'a pas précisé si un régime d'interdiction assorti de possibilité de dérogations, tel que celui prévu par l'Arrêté de 2016, devait être considéré comme constituant une telle interdiction « générale ».
15. (ii) S'agissant ensuite de la compétence relative à l'autorisation des produits, la requérante siège au sein du comité d'agrément des pesticides à usage agricole, comme le requiert l'article 9 de l'arrêté royal du 28 février 1994 relatif à la conservation, à la mise sur le marché et à l'utilisation des pesticides à usage agricole (ci-après l'Arrêté du 28 février 1994) (**Annexe A.8**). Ce comité est tenu de se prononcer sur les demandes d'autorisation de mise sur le marché de tels produits avant que ses

⁵ Arrêts n° 32/2019, B.20.3; n° 38/2019, B.16.2.

conclusions soient ensuite formellement adoptées par le Ministre compétent. C'est par ailleurs à ce comité que l'arrêté royal susmentionné confie le soin de déterminer les exigences auxquelles est subordonnée la mise sur le marché des produits concernés. La requérante est donc pleinement impliquée dans la procédure d'autorisation des produits phytopharmaceutiques, et notamment des produits à base de glyphosate.

16. *(iii)* S'agissant enfin de la compétence relative à l'approbation des substances actives, la requérante est légalement associée aux travaux des comités de la comitologie relevant au moins partiellement de ses compétences en matière environnementale et agricole, et y représente la Belgique, à tour de rôle avec les autres régions. Elle a ainsi été amenée à participer à une concertation avec les autres régions en amont des travaux sur le glyphosate menés par le SCoPAFF, à travers le Comité de coordination de la politique internationale de l'environnement institué par l'accord de coopération du 5 avril 1995 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la politique internationale de l'environnement.

C. Antécédents du litige

17. Le 8 mars 2018, la requérante a introduit auprès du Tribunal un recours en annulation du Règlement 2017/2324 (Annexe A.2). A l'appui de son recours, la requérante invoque deux moyens tirés, d'une part, de la violation de l'obligation d'assurer un haut niveau de protection de la santé humaine et de l'environnement et, d'autre part, de la violation de l'obligation de motivation et du principe de bonne administration.
18. Par acte séparé déposé au greffe du Tribunal le 29 mai 2018, la Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité (Annexe A.9). La requérante a déposé ses observations sur cette exception le 12 juillet 2018 (Annexe A.10).
19. Par l'ordonnance attaquée, le Tribunal a rejeté le recours en annulation intenté par la requérante contre le Règlement 2017/2324. Le Tribunal a conclu à l'irrecevabilité du recours au motif que la requérante n'a pas qualité pour agir. Il estime plus précisément que la requérante n'est pas « directement concernée » par le Règlement 2017/2324 au sens de l'article 263, al. 4, du TFUE.
20. Pour le surplus, la requérante se réfère à la description du litige telle qu'elle figure dans l'ordonnance attaquée.

III. EN DROIT

21. A l'appui de son pourvoi la requérante soulève, dans une première partie, un moyen unique tiré d'une violation de l'obligation de motivation et de l'article 263, al. 4, du TFUE, lu seul ou en combinaison avec les articles 2, § 4, et 9 de la Convention 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 ») et avec les articles 20, § 2, 32, § 1^{er}, 36, § 3, 41, § 1^{er}, et 43, §§ 5 et 6 du Règlement 1107/2009. Ce moyen se décompose en deux branches :

- Premièrement, le refus du Tribunal d'examiner les conditions de recevabilité du recours à la lumière de l'article 9 de la Convention d'Aarhus résulte d'une

interprétation erronée des articles 2, § 4, et 9 de cette même Convention et n'est pas adéquatement motivé ;

- Deuxièmement, c'est au prix d'une motivation insuffisante ainsi que d'une méconnaissance de l'article 263, al. 4, du TFUE et des articles 20, § 2, 32, § 1^{er}, 36, § 3, 41, § 1^{er}, et 43, §§ 5 et 6 du Règlement 1107/2009 que le Tribunal conclut à l'absence d'affectation directe de la requérante.

22. Dans une seconde partie, développée dans l'hypothèse où la Cour ferait droit à la demande d'annulation de l'ordonnance attaquée et déciderait de statuer elle-même sur la recevabilité du recours, la requérante expose les motifs pour lesquels son recours doit être déclaré recevable en ce qu'il remplit les conditions posées à l'article 263, al. 4, TFUE.

1. MOYEN UNIQUE TIRE D'UNE VIOLATION DE L'OBLIGATION DE MOTIVATION ET DE L'ARTICLE 263, AL. 4, TFUE, LU SEUL OU EN COMBINAISON AVEC LES ARTICLES 2, § 4, ET 9 DE LA CONVENTION D'AARHUS ET AVEC LES ARTICLES 20, § 2, 32, § 1^{ER}, 36, § 3, 41, § 1^{ER}, ET 43, §§ 5 ET 6 DU RÈGLEMENT 1107/2009

A. Première branche – Méconnaissance des articles 2, § 4, et 9, de la Convention d'Aarhus et absence de motivation adéquate

a) La position de la requérante

23. Dans ses observations sur l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission, la requérante note que son recours entre sans conteste dans le champ d'application matériel de la Convention d'Aarhus dès lors que l'acte attaqué et les moyens invoqués à son encontre relèvent du droit de l'environnement (**Annexe A.10**, pt. 16)
24. Elle fait valoir à cet égard que les conditions de recevabilité prévues à l'article 263, al. 4, du TFUE, doivent être interprétées à la lumière de l'article 9 de la Convention d'Aarhus relatif à l'accès à la justice. La requérante invoque plus précisément les conclusions rendues par le Comité d'examen du respect de cette Convention (ci-après, « le Comité d'examen ») selon lesquelles la jurisprudence de la Cour relative à ces conditions de recevabilité n'est pas compatible avec les exigences de l'article 9, §§ 3 et 4 de la Convention d'Aarhus⁶ (**Annexe A.10**, pts 9-15).
25. Dans cette perspective, la requérante invite le Tribunal à analyser l'ensemble de ses arguments à la lumière du droit d'accès à la justice prévu par la Convention d'Aarhus. Elle suggère, en particulier, des implications concrètes de cette interprétation conforme aux points 41, 49, 89, 106-107 et 113 de ses observations.

⁶ 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 (**Annexe A.11**) 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 (**Annexe A.12**)

b) Résumé et discussion de l'ordonnance attaquée

26. Le Tribunal refuse de prendre en considération, dans l'examen de la recevabilité du recours, l'article 9 de la Convention d'Aarhus et les conclusions du Comité d'examen. Ce refus est assorti d'une double motivation.
27. D'une part, le Tribunal juge que la requérante n'a pas démontré dans quelle mesure, alors qu'elle constitue une « autorité publique » au sens de l'article 2, § 2, de la Convention d'Aarhus, elle pourrait également être considérée comme « membre du public » au sens de l'article 2, § 4, de cette même Convention et donc bénéficier des droits qu'elle garantit (**Annexe A.1**, pts 34-36). Le Tribunal semble ainsi considérer comme mutuellement exclusives les notions de « public » et d' « autorités publiques » au sens de la Convention d'Aarhus.
28. Il est regrettable que le Tribunal n'ait pas sollicité le point de vue de la requérante sur cette question avant de conclure à l'inapplicabilité *ratione personae* de la Convention. C'est d'autant plus regrettable qu'une telle conclusion paraît contraire à la lettre et à l'esprit de la Convention d'Aarhus mais aussi au principe général de non-discrimination.
29. S'agissant du libellé de la Convention d'Aarhus, on se limitera à observer que cette dernière définit la notion de « public » dans les termes les plus larges comme couvrant « une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes » (art. 2, § 4). Il est évident qu'en tant que personne morale de droit public, la requérante satisfait à cette définition. Si les rédacteurs de la Convention avaient entendu exclure les autorités publiques de cette définition, il leur aurait été facile de le faire. *In claris non fit interpretatio*.
30. Quant à l'esprit de la Convention, il vise manifestement à réduire l'asymétrie entre les autorités qui, sur un sujet déterminé, disposent de l'information et du pouvoir de décision et les personnes qui en sont dépourvues. Par conséquent, une interprétation téléologique de l'article 2 de la Convention d'Aarhus conduit nécessairement à reconnaître qu'une personne morale de droit public telle que la requérante peut, en fonction des dossiers, se trouver tantôt dans une situation de débiteur (« pouvoir public ») tantôt de créancier (« public ») des droits consacrés par la Convention d'Aarhus. Cette approche « fonctionnelle » est confirmée par l'article 2, § 2, b) et c), qui étend la notion d'autorité publique à toute personne – physique ou morale, privée ou publique – assumant certaines fonctions publiques en rapport avec l'environnement. Une telle interprétation est implicitement confirmée par les conclusions susmentionnées du Comité d'examen, qui a accueilli le grief de la plaignante selon laquelle « the Aarhus Regulation fails to grant to individuals or entities, other than NGOs, such as regional and municipal authorities, access to internal review »⁷. Or, en l'occurrence, il ne fait aucun doute que, pour le présent litige, la requérante se trouve dans une position identique à celle de n'importe quel particulier et doit, dès lors, être assimilée à ces derniers. Les conditions de recevabilité gouvernant son recours sont en effet les mêmes que celles applicables à ceux des

⁷ **Annexe A.12** : Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2008/32 (Part II) précitées, pts 92-94 (nous soulignons).

autres « requérants non privilégiés ». Dès lors, lui dénier le bénéfice de l'article 9 de la Convention d'Aarhus serait contraire à l'économie de cette dernière.

31. Enfin, une telle interprétation aboutirait à placer la requérante et les autres collectivités infra-étatiques des Etats membres dans une situation moins favorable que celle des autres « requérants non privilégiés » visés à l'article 263, al. 4, du TFUE lorsqu'il s'agirait de contester la légalité d'un acte de l'Union en matière environnementale. Injustifiable, une telle différence de traitement serait attentatoire au principe général d'égalité et de non-discrimination à la lumière duquel il convient d'interpréter le droit international et le droit de l'Union.
32. D'autre part, le Tribunal estime que la requérante n'a pas, de manière suffisamment précise, expliqué en quoi le renvoi à la Convention d'Aarhus est de nature à influencer la détermination de son affectation directe et individuelle dans la présente affaire (**Annexe A.1**, pt. 37).
33. Ce constat est mal fondé. L'impact de la Convention d'Aarhus, et plus encore des conclusions précitées du Comité d'examen, a été souligné à plusieurs reprises par la requérante, aux points 41, 49, 89, 106-107 et 113 de ses observations relatives à l'exception d'irrecevabilité (**Annexe A.10**). A cet égard, la requérante ne peut être plus précise que le Comité d'examen lui-même, dont les conclusions ne prétendent pas dicter aux juridictions de l'Union la bonne façon d'interpréter les conditions de recevabilité des recours en annulation des particuliers. C'était au contraire au Tribunal qu'il incombait de dégager les conséquences concrètes, pour le présent litige, des conclusions à portée générale du Comité d'examen, ou, à défaut, de s'expliquer sur l'absence de telles conséquences.

B. Seconde branche – Méconnaissance de l'article 263, al. 4, TFUE, lu seul ou en combinaison avec les articles 20, § 2, 32, § 1^{er}, 36, § 3, 41, § 1^{er}, et 43, §§ 5 et 6 du Règlement 1107/2009, et absence de motivation adéquate

a) La position de la requérante

34. Dans sa requête portant recours en annulation et dans ses observations relatives à l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission, la requérante a longuement développé les raisons pour lesquelles, à son estime, le Règlement 2017/2324 l'affecte directement au sens de l'article 263, al. 4, du TFUE. Les paragraphes qui suivent synthétisent l'argumentation de la requérante sur ce point.
35. Il est de jurisprudence constante que « l'affectation directe d'un particulier exige, premièrement, que l'acte de l'Union attaqué produise directement des effets sur la situation juridique de ce particulier et, deuxièmement, qu'il n'existe aucun pouvoir d'appréciation laissé aux destinataires de cet acte qui sont chargés de sa mise en œuvre, cette mise en œuvre ayant un caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation de l'Union sans application d'autres règles intermédiaires »⁸.
36. Ces deux critères sont remplis en l'espèce.

⁸ Cf. e.a. T-18/10, *Inuit Tapiriit Kanatami et autres contre Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, ordonnance du 6 septembre 2011, EU:T:2011:419 pt. 71.

(1) *Le Règlement 2017/2324 produit directement des effets sur la situation juridique de la requérante*

37. Le Règlement 2017/2324 affecte directement la situation juridique de la requérante d'au moins trois façons différentes :
- Il compromet la validité et l'effectivité de l'Arrêté de 2016 et, plus généralement, fragilise la position juridique de la requérante au regard de l'interdiction d'utilisation de produits phytosanitaires à base de glyphosate sur son territoire (point a. ci-dessous) ;
 - Il oblige la requérante, en sa qualité de membre du comité belge d'agrément des pesticides à usage agricole, à statuer sur le renouvellement des autorisations de mise sur le marché des produits contenant du glyphosate (point b. ci-dessous) ;
 - Il restreint drastiquement les prérogatives de la requérante pour s'opposer à la mise sur le marché de produits contenant du glyphosate (point c. ci-dessous).
- a. Le Règlement 2017/2324 compromet la validité et l'effectivité de l'Arrêté de 2016 et du régime général d'interdiction d'utilisation des produits à base de glyphosate
38. Le Règlement 2017/2324 affecte directement la situation juridique de la requérante en ce qu'il compromet l'effectivité et la validité de l'Arrêté de 2016 et fragilise la position juridique de la requérante au regard de l'interdiction d'utilisation de produits phytosanitaires à base de glyphosate sur son territoire. Cette affectation opère de deux manières.
39. Elle est d'une part liée au fait que le Règlement 2017/2324 peut 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.
40. 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 2017/2324 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.
41. Cette situation d'incertitude est renforcée :
- par l'existence de deux recours en annulation de l'Arrêté de 2016 fondés notamment sur cet argument (cf pts 10-11 ci-dessus);
 - par les observations envoyées par la Commission à la requérante à propos du Projet d'arrêté, qui mettent en doute la légalité de ce projet pour les mêmes raisons (cf pt. 12 ci-dessus).
42. D'autre part, le Règlement 2017/2324 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.

43. (i) 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 empêche les autorisations de mise sur le marché déjà décernées par les autorités nationales d'être frappées de caducité.
44. Dans ses écrits de première instance, la Commission semble ne pas comprendre cet argument lorsqu'elle déclare que le Règlement 2017/2324 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 (**Annexe A.9**, pt. 36).
45. Or, la requérante n'a jamais parlé de prolongation ou de reconduction. Pour comprendre son raisonnement, il suffit de se représenter la situation qui aurait prévalu si le Règlement 2017/2324 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 1107/2009, le retrait *immédiat* des produits contenant du glyphosate et la révocation de leur autorisation. A l'inverse, le Règlement 2017/2324, 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 (ou jusqu'à leur remplacement ou leur retrait par une décision statuant sur une éventuelle demande de renouvellement de l'autorisation). Le Règlement 2017/2324 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.
46. Cet effet propre et immédiat affecte doublement la situation juridique de la requérante.
47. (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 requérante de tout produit contenant du glyphosate. 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.
48. Au point 38 de ses écrits de première instance (**Annexe A.9**), 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.
49. Quand bien même serait-elle fondée en fait, 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 l'objet. Il n'est pas davantage contestable qu'une telle autorisation, aussi restreinte soit-elle, sape l'effectivité d'une mesure visant à interdire en principe l'utilisation de ces produits⁹.

50. (iii) D'autre part, ces autorisations de mise sur le marché alimentent le contentieux actuellement en cours devant le Conseil d'État de Belgique, portant sur la validité de l'Arrêté de 2016 (cf. pt. 10 ci-dessus). Les recours sont intentés 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.
51. Or, comme exposé au point 45 ci-dessus, ces autorisations de mise sur le marché ne continuent à sortir leurs pleins et entiers effets qu'en raison du Règlement 2017/2324. 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.
52. Dès lors, en maintenant l'intérêt à agir des requérants dans un contentieux portant sur la légalité d'un acte adopté par la requérante, le Règlement 2017/2324 affecte directement la position juridique de cette dernière.
53. Au point 40 de ses écrits de première instance (**Annexe A.9**), 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 ».
54. Cette objection ne résiste pas à l'analyse.
55. 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 »¹⁰. Il se déduit clairement de cette jurisprudence qu'en tant que telles, des actions en justice affectent la situation juridique de la partie défenderesse.
56. 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

⁹ 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).

¹⁰ 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 produits¹¹. 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.

b. Le Règlement 2017/2324 oblige la requérante à statuer sur le renouvellement des autorisations de mise sur le marché des produits contenant du glyphosate

57. La simple adoption du Règlement 2017/2324 fait naître, à charge de la requérante, une obligation positive. 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 renouvellement de l'approbation de la substance active, du phytoprotecteur ou du synergiste contenu dans le produit ».
58. Il en résulte que le Règlement 2017/2324 oblige les États membres à statuer dans un délai d'un an sur le renouvellement de toutes les autorisations de produits contenant du glyphosate. 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).
59. 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 portant recours en annulation (**Annexe A.2**).
60. 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.
61. Il est pourtant 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. 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 intellectuels¹² (nationaux) ou l'exercice de certaines activités commerciales¹³ 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 requérante est ici une simple donnée de fait qui permet de caractériser la situation dans laquelle se

¹¹ T-262/10 *Microban International e.a. c. Commission*, 25 octobre 2011, EU:T:2011:623, pt. 28.

¹² Cf. T-385/07 *FIFA c. Commission*, 17 février 2011, EU:T:2011:42.

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

trouve la requérante. 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 2017/2324 restreint les prérogatives de la requérante pour s'opposer à la mise sur le marché de produits contenant du glyphosate

62. Le Règlement 2017/2324 a pour effet de neutraliser dans une large mesure la capacité du comité belge d'agrément des pesticides à usage agricole, et donc de la requérante qui en fait partie, 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).
63. 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 2017/2324 affecte directement la situation juridique desdites autorités.
64. En réponse à ce raisonnement, la Commission a prétendu en première instance 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 » (**Annexe A.9**, pt. 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 ».
65. 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 »¹⁴ 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 »¹⁵, ainsi que de déterminer « la manière dont ce niveau doit être atteint »¹⁶.
66. 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 de refuser la mise sur le marché du produit concerné, mais ce refus ne peut reposer que sur des différences objectives, et

¹⁴ Cf. p. ex. C-338/04 e.a. *Placanica e.a.*, 6 mars 2007, EU:C:2007:133, pt. 48.

¹⁵ Cf. p. ex. C-244/06 *Dynamic Medien*, 14 février 2008, EU:C:2008:85, pt. 44.

¹⁶ Cf. p. ex. C-110/05 *Commission c. Italie*, 10 février 2009, EU:C:2009:66, pt. 65.

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 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 ou quant au moyen le plus adéquat de pallier ces risques.

67. 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.
68. 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 2017/2324 affecte directement les prérogatives – juridiquement garanties – dont jouit la requérante au sein dudit comité.
69. 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 2017/2324 « est purement théorique, leur volonté de tirer des conséquences conformes à celui-ci ne faisant aucun doute »¹⁷.

(2) Le Règlement 2017/2324 ne laisse aucun pouvoir d'appréciation à ses destinataires

70. Il n'est pas davantage contestable que le Règlement 2017/2324 ne laisse aucun pouvoir d'appréciation à ses destinataires, de sorte que sa mise en œuvre revêt un caractère purement automatique. Le Règlement 2017/2324 règle de manière exhaustive la question dont il traite, à savoir celle de la conformité du glyphosate aux conditions requises par le Règlement 1107/2009, et délivre une approbation qui ne nécessite aucune intervention de la part des autorités nationales.
71. Celles-ci se limitent à consigner le résultat de cette approbation dans le catalogue national des substances actives autorisées sur leur territoire. Cette retranscription ne requiert ni ne tolère le moindre écart par rapport au prescrit du Règlement 2017/2324. Ainsi, ce Règlement génère automatiquement – notamment – des droits pour les producteurs (comme celui d'obtenir, dans un délai d'un an, une décision sur le renouvellement de leur autorisation) et des obligations correspondantes pour les autorités publiques (comme celle de prendre une telle décision dans ce délai).

b) Résumé et discussion de l'ordonnance attaquée

72. L'ordonnance attaquée conclut à l'absence d'affectation directe de la requérante. Elle reformule le raisonnement de la requérante en cinq arguments, qu'elle rejette tour à

¹⁷ Cf. e.a. T-670/14 *Milchindustrie-Verband et Deutscher Raiffeisenverband c. Commission*, 23 novembre 2015, EU:T:2015:906, pt. 21.

tour. Les paragraphes qui suivent s'attachent à démontrer que c'est au prix d'une motivation déficiente ainsi que d'une interprétation erronée de l'article 263, al. 4 et des articles 20, 32, 36, § 3, 41, § 1er, et 43 du Règlement 1107/2009 que le Tribunal a rejeté ces différents arguments.

73. Le premier argument examiné par le Tribunal a trait à l'effet du Règlement 2017/2324 sur les autorisations de mise sur le marché de produits à base de glyphosate en vigueur lors de son adoption (cf. pts 43-46 ci-dessus et pts 50 à 55 de l'ordonnance attaquée (**Annexe A.1**)). Le Tribunal considère que ce Règlement n'a pas pour effet de préserver la validité desdites autorisations. Cette conclusion résulte d'un raisonnement difficilement compréhensible.
74. Le Tribunal reconnaît ainsi que l'article 20, § 2, al. 2, du Règlement 1107/2009 impose le retrait immédiat des produits phytopharmaceutiques dont la substance active n'a pas été renouvelée par la Commission « en raison de préoccupations immédiates concernant la santé humaine ou animale ou l'environnement ». Le Tribunal concède en d'autres termes que si le Règlement 2017/2324 n'avait pas été adopté, les produits à base de glyphosate dont les autorisations de mise sur le marché expiraient au-delà du 31 décembre 2017 (date à laquelle l'approbation du glyphosate aurait expiré en l'absence de son renouvellement par le Règlement 2017/2324) auraient dû immédiatement être retirés.

Le Tribunal reconnaît en outre que l'article 32, § 1^{er}, al. 1^{er}, du Règlement 1107/2009 donne la possibilité aux Etats membres d'octroyer à des produits des autorisations de mise sur le marché dont la durée de validité excède d'un an la durée de validité d'approbation des substances contenues dans ces produits. Loin d'être théorique, cette possibilité a été utilisée par l'État belge à propos de produits à base de glyphosate, dont l'autorisation de mise sur le marché a été octroyée jusqu'au 31 décembre 2018, soit un an (et 15 jours !) après la date à laquelle l'approbation du glyphosate aurait expiré si le Règlement 2017/2324 ne l'avait, entre-temps, renouvelée (pour deux exemples, voir les points 5.1 des **Annexes A.13 et A.14**). Le Règlement 2017/2324 a ainsi permis à des autorisations telles que celles-là de continuer à sortir leurs pleins et entiers effets alors qu'en l'absence d'un tel renouvellement pour des raisons environnementales ou de santé, ces autorisations seraient *ipso facto* devenues caduques en raison de l'obligation de retrait immédiat imposée par l'article 20, § 2, al. 2, du Règlement 1107/2009.

75. Pour autant, au lieu de conclure que le Règlement 2017/2324 a ainsi préservé la validité – ou, en d'autres termes, empêché la caducité – de telles autorisations de mise sur le marché, le Tribunal considère, sans s'en expliquer, qu'il ressort au contraire de l'article 32 que « le renouvellement de l'autorisation (*sic*) d'une substance active n'entraîne nullement la confirmation, la prolongation ou la reconduction d'une autorisation de mise sur le marché (...) » (pt. 53). A preuve de ce constat, le Tribunal note que l'article 43 du Règlement 1107/2009 organise une procédure de renouvellement de l'autorisation, ce qui tend à démontrer que ce renouvellement n'est pas acquis de plein droit par le renouvellement de l'approbation de la substance.
76. La motivation du Tribunal sur ce point est dénuée de pertinence. La requérante n'a jamais prétendu que le renouvellement de l'approbation du glyphosate avait pour effet automatique de renouveler, de prolonger ou de reconduire les autorisations de produits

à base de cette substance. Elle a bien plutôt argumenté que ce renouvellement avait eu pour effet de préserver la validité (ou empêcher la caducité) des autorisations existantes, leur permettant de sortir leurs pleins et entiers effets jusqu'à leur expiration. Le Tribunal reste en défaut d'exposer en quoi la lecture combinée des articles 20, § 2, al. 2 et 32, § 1^{er} al. 1^{er} ne corrobore pas ce raisonnement.

77. Le deuxième argument examiné par le Tribunal concerne l'obligation qui pèse sur la requérante de statuer sur le renouvellement des autorisations de mise sur le marché des produits contenant du glyphosate dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur du Règlement 2017/2324 ou, à défaut, de prolonger ces autorisations. Ces obligations découlent de l'article 43, §§ 5 et 6 du Règlement 1107/2009.
78. Le Tribunal écarte ce raisonnement pour un double motif (pts 56 à 59 de l'ordonnance attaquée (**Annexe A.1**)). D'une part, c'est sur l'autorité fédérale belge que pèserait une telle obligation, et non sur la requérante, laquelle ne serait impliquée qu'à titre consultatif dans la procédure d'autorisation des produits, par le biais du comité d'agrément (**Annexe A.1**, pt. 57). D'autre part, une telle obligation résulterait de l'article 43 du Règlement 1107/2009 et non du Règlement 2017/2324 (**Annexe A.1**, pt. 58).
79. Ce second argument ne trouve aucun soutien dans la jurisprudence, qu'il vient au contraire contredire. Dans plusieurs affaires en effet, un requérant a été jugé directement affecté par un acte alors même que cet acte n'affectait ce dernier que par l'intermédiaire d'un autre acte du droit de l'Union¹⁸.
80. Quant au premier argument, il procède d'une confusion entre l'obligation qui est faite à une institution d'intervenir dans une procédure décisionnelle et le caractère contraignant de la position qu'elle adopte dans ce cadre. Ainsi, même à supposer que l'avis rendu par le comité d'agrément ne lie pas le Ministre compétent – ce que dément la pratique¹⁹ –, il ne fait aucun doute que ce comité *doit* rendre un avis pour que le Ministre puisse valablement décider d'octroyer²⁰, de renouveler²¹ ou de modifier²² une autorisation. Il est également tenu de se prononcer à bref délai en cas de contestation du refus ou du retrait d'une autorisation²³. En d'autres termes, l'obligation imposée à l'État belge par l'article 43, §§ 5 et 6, du Règlement 1107/2009 ne peut être satisfaite que moyennant l'avis préalable du comité d'agrément. Le Ministre ne peut statuer sur une demande d'autorisation sans l'avis du comité d'agrément, ce qui implique que pèse bel et bien sur ce dernier – et ses membres – une *obligation* de

¹⁸ Cf. p. ex. T-115/15 *Deza c. ECHA*, 11 mai 2017, EU:T:2017:329 pts 30-35, et jurisprudence citée.

¹⁹ En pratique, le Ministre suit systématiquement l'avis du comité. Dans certains cas, l'Arrêté du 28 février 1994 habilite également le Comité à imposer lui-même des exigences au détenteur de l'autorisation (cf. article 20, al. 2).

²⁰ « Le Ministre ou un fonctionnaire désigné à cet effet par le Ministre accorde l'agrément sur avis du Comité d'agrément visé à l'article 9 » (Article 8 de l'Arrêté du 28 février 1994, souligné par nous) ; « Le Ministre peut, sur l'avis du Comité d'agrément, déterminer les conditions particulières auxquelles sont soumises la mise sur le marché ou l'utilisation du produit faisant l'objet de la demande d'agrément, ainsi que l'appellation sous laquelle il peut être commercialisé. » (art. 19 de l'Arrêté, souligné par nous).

²¹ « L'agrément peut être renouvelée pour une durée maximale de dix ans, après que le Comité d'agrément ait vérifié que les conditions énumérées à l'article 10 sont toujours remplies. » (art. 24, § 1^{er} de l'Arrêté, souligné par nous).

²² « Les modifications ne pourront être accordées que si le Comité d'agrément a constaté que les exigences de l'article 10 continuent d'être respectées » (art. 25 de l'Arrêté, souligné par nous).

²³ Cf. le délai de 60 jours à compter de la réclamation prévu aux articles 27, § 2, et 29, § 1^{er}, al. 2, 2^o de l'Arrêté.

rendre un avis pour chaque demande d'autorisation. Un tel avis est donc un acte obligatoire préalable à la prise de décision, et l'obligation qui pèse sur le comité est de la même nature que celle identifiée par la Cour de justice à l'égard de certaines institutions dans le cadre de procédures législative²⁴ et budgétaire²⁵. Pour le surplus, force est d'observer que, selon le Tribunal lui-même, l'affectation du droit à être consulté au cours de la procédure d'élaboration d'une norme suffit à établir l'affectation directe du titulaire de ce droit au sens de l'article 263, al. 4, TFUE²⁶.

81. Le troisième argument examiné par le Tribunal concerne l'affirmation selon laquelle le Règlement 2017/2324 a pour effet de neutraliser dans une large mesure la capacité du comité belge d'agrément des pesticides à usage agricole, et donc de la requérante qui en fait partie, 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) (voir ci-dessus, pts 62-69).
82. Le Tribunal rejette le raisonnement du requérant pour un double motif.
83. D'une part, s'alignant sur la position de la Commission, le Tribunal considère que le Règlement 2017/2324 ne supprime pas la marge d'appréciation de la Belgique (y compris de la requérante) à l'égard des demandes de reconnaissance mutuelle d'autorisations de produits contenant du glyphosate. Il rappelle en effet qu'en vertu des articles 36, § 3, et 41, § 1^{er}, du Règlement 1107/2009, chaque État membre peut s'opposer à une telle reconnaissance en se prévalant de « ses caractéristiques environnementales ou agricoles particulières » (**Annexe A.1**, pts 61 et 62).
84. D'autre part, le Tribunal rejette l'argument tiré de la reconnaissance mutuelle au motif que ce principe ne serait pas inscrit dans le Règlement 2017/2324 mais bien dans le Règlement 1107/2009, de sorte que ce serait ce dernier, et non le Règlement 2017/2324, qui produirait directement des effets sur la requérante (**Annexe A.1**, pt. 63).
85. Ce second argument est manifestement erroné et contredit une jurisprudence constante. La requérante renvoie à cet égard à la position développée au point 80 ci-dessus. La requérante observe en outre que c'est de façon tout aussi erronée qu'au point 63 de son ordonnance, le Tribunal assortit son raisonnement d'un renvoi au point 59, et non au point 58, de cette même ordonnance.
86. Quant au premier argument avancé par le Tribunal, il est non seulement fondé sur une interprétation erronée des articles 36 et 41 du Règlement 1107/2009, mais est en outre affecté d'un important défaut de motivation.

²⁴ C-445/93 *Parlement c. Conseil*, 11 juillet 1996, EU:C:1996:283.

²⁵ C-377/87 *Parlement c. Conseil*, 12 juillet 1988, EU:C:1988:387.

²⁶ T-456/14 *TAO-AFI c. Parlement et Conseil*, 15 septembre 2016 EU:T:2016:493, pts 62 et s. ; T-713/14 *IPSO c. BCE*, 13 décembre 2016, EU:T:2016:727, pts 46 et s.

87. Ainsi, comme exposé au point 65 ci-dessus, cet argument méconnaît sérieusement la jurisprudence de la Cour de justice, qui considère que le pouvoir d'appréciation implique la liberté pour une autorité de déterminer elle-même le niveau de protection d'intérêts publics – tels que l'environnement ou la santé – qu'elle entend assurer. Or, le principe de reconnaissance mutuelle inscrit dans le Règlement 1107/2009 ne permet pas à l'Etat belge (en ce compris à la requérante) d'apprécier différemment les exigences environnementales et de santé publiques liées au glyphosate. Seules des spécificités environnementales ou agricoles propres à la Belgique – donc objectivables scientifiquement et contrôlables par la Commission – pourraient justifier un refus de reconnaissance mutuelle, ce qui est tout l'inverse d'un pouvoir d'appréciation.
88. Le Tribunal omet de répondre à cette argumentation, pourtant développée par la requérante tant dans sa requête introductive d'instance (**Annexe A.2**, pts 46-50) que dans les observations relatives à l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission (**Annexe A.10**, pts 76-84). Cette absence de motivation est rendue plus problématique encore par l'usage de l'expression « en outre » pour introduire le paragraphe 61. Une telle expression laisse entendre que l'argumentation contenue dans ce paragraphe n'est développée qu'à titre surabondant, pour confirmer un raisonnement présenté précédemment. Or, force est d'observer que ce paragraphe n'est précédé d'aucun autre argument à l'appui de la thèse du Tribunal, le paragraphe 60 se limitant à résumer l'argumentation de la requérante. Force est d'en conclure que le Tribunal n'a pas adéquatement et clairement motivé son rejet de l'argumentation développée par la requérante.
89. Pour finir, le Tribunal examine ensemble ce qu'il considère être les quatrième et cinquième arguments avancés par la requérante. Dans un résumé quelque peu confus de la position de la requérante, le Tribunal considère que selon cette dernière, elle serait en droit « de contester des mesures qui auraient été adoptées en violation de l'obligation stipulée par l'article 4, paragraphe 2, TUE, pourvu qu'elle soit directement et individuellement concernée par une telle mesure » (**Annexe A.1**, pt. 65).
90. La requérante ne comprend pas cette synthèse de sa position. Elle n'a jamais soutenu une telle thèse, dont le bien-fondé découle directement du libellé même de l'article 263, al. 4, du TFUE. Il est évident que toute personne peut contester une mesure qui la concerne directement et individuellement, et invoquer à cet égard la violation de toute disposition de droit primaire d'effet direct.
91. Le Tribunal poursuit en examinant l'argument, effectivement développé par la requérante, relatif à l'effet du Règlement 2017/2324 « sur l'arrêté du 10 novembre 2016 et le contentieux auquel cet arrêté a donné lieu » (**Annexe A.1**, pt. 65 *in fine*).
92. Le Tribunal écarte cet argument en s'appuyant sur la jurisprudence *Land Oberösterreich et Autriche c. Commission*²⁷, dont il déduit « qu'une autorité régionale peut être considérée comme directement concernée par un acte de la Commission qui s'oppose à une mesure prise par ladite autorité régionale ou qui empêche cette autorité d'exercer comme elle l'entend les compétences propres que lui confère l'ordre constitutionnel national » (**Annexe A.1**, pt. 67).

²⁷ T-366/03 et T-235/04, *Land Oberösterreich et Autriche c. Commission*, 5 octobre 2005, EU:T:2005:347.

93. Le Tribunal exclut d'abord la première des deux hypothèses distinguées dans la jurisprudence *Land Oberösterreich*. Il estime que le Règlement 2017/2324 ne peut pas être considéré comme s'opposant à l'Arrêté de 2016 dès lors que ce dernier « n'est même pas mentionné » dans le Règlement (**Annexe A.1**, pt. 69).
94. Le Tribunal écarte ensuite la seconde hypothèse, considérant que « la requérante n'a pas établi que l'acte attaqué l'aurait empêchée d'exercer comme elle l'entendait les compétences propres que lui conférerait l'ordre constitutionnel belge » (**Annexe A.1**, pt. 70). A cet égard, le Tribunal se limite à concéder que l'approbation d'une substance active par la Commission et l'existence d'autorisations nationales de mise sur le marché de produits contenant cette substance « soulèvent la question de savoir si » l'Etat concerné ou l'une de ses entités fédérées peut interdire l'utilisation de tels produits (pt. 71). Il poursuit en considérant que même à admettre que le Règlement 2017/2324 puisse faire planer une incertitude objective sur la légalité de l'interdiction d'utilisation de produits à base de glyphosate édictée par la requérante, celle-ci ne suffirait pas pour établir que ce Règlement aurait « empêché la requérante d'exercer comme elle l'entendait les compétences propres que lui confère l'ordre constitutionnel belge » (pt. 72) et que, dès lors, il l'affecterait directement. Au soutien de cette affirmation, le Tribunal constate que la requérante a adopté de telles interdictions à une époque où le glyphosate était déjà approuvé au niveau de l'Union (preuve que cette approbation n'a aucun « *chilling effect* » sur la politique de la requérante), et que son recours est assorti d'une demande de maintien des effets dans le temps du Règlement 2017/2324 jusqu'à son remplacement dans un délai raisonnable (pts 73-74).
95. Le raisonnement du Tribunal est affecté de plusieurs vices.
96. Premièrement, le Tribunal applique à la condition de l'affectation *directe* un test qui a été développé, dans l'affaire *Land Oberösterreich et Autriche c. Commission*, à propos du critère de l'affectation *individuelle*. Nulle part le Tribunal n'expose les motifs de cette confusion entre les deux exigences de l'article 263, al. 4, du TFUE, qui semble constitutive d'une erreur de droit pure et simple.
97. Deuxièmement, le Tribunal ne prend manifestement pas toute la mesure du risque que le Règlement 2017/2324 fait peser sur la validité de l'interdiction d'utilisation de produits à base de glyphosate édictée par la requérante. Ce risque ressort pourtant clairement des conclusions relatives au Projet d'arrêté (cf. pt. 12 ci-dessus), fragilisant la position de la requérante dans le cadre du contentieux pendant devant la Conseil d'Etat (cf. pts 10-11 ci-dessus), et alimentant le risque d'un recours en constatation de manquement de la part de la Commission²⁸. Cette fragilité est encore renforcée par les arrêts précités de la Cour constitutionnelle (pt. 14 ci-dessus et **Annexe A.7**). En relevant l'inconstitutionnalité potentielle d'une interdiction régionale « générale » de l'utilisation d'un produit bénéficiant d'une autorisation de mise sur le marché au niveau fédéral, la Cour constitutionnelle entretient le doute sur la validité d'un régime d'interdiction tel que celui prévu par l'Arrêté de 2016 qui, quoique d'application générale, est néanmoins assorti d'une possibilité de dérogations.
98. Troisièmement, le Tribunal confond à tort la question de savoir si le Règlement affecte directement la position *juridique* de la requérante et celle consistant à s'enquérir de

²⁸ Pour un précédent, cf. p. ex. C-230/99 *Commission c. France*, 15 février 2001, EU:C:2001:100 ;

son impact sur la position *effective* de la requérante. La décision d'interdire l'utilisation de produits à base de glyphosate en dépit d'un contexte juridique défavorable est ainsi avant tout dictée par des préoccupations liées à l'intérêt général. Cette décision obéit à des considérations politiques au moins partiellement indépendantes de spéculations juridiques. Quant à la demande de maintien des effets dans le temps du Règlement 2017/2324 formulée dans la requête introductive d'instance, elle ne trahit aucune incohérence dans le chef de la requérante puisque cette dernière continue d'autoriser certains opérateurs, à titre dérogatoire, à utiliser des produits à base de glyphosate.

99. Quatrièmement, la position du Tribunal contredit manifestement l'arrêt rendu par ce même Tribunal le 13 décembre 2018 dans l'affaire *Ville de Paris, Ville de Bruxelles et Ayuntamiento de Madrid c. Commission*²⁹. Dans cet arrêt, le Tribunal estime à juste titre que les requérantes, qui ont pris des mesures pour réduire la pollution de l'air liée à la circulation automobile sur leur territoire, sont directement concernées par un Règlement fixant les valeurs maximales autorisées d'émissions d'oxydes d'azote en conditions de conduite réelle pour les véhicules particuliers et utilitaires légers à un niveau supérieur à celui prévu par la norme dite Euro 6. Le Tribunal y considère en effet que ce Règlement affecte la légalité des mesures susceptibles d'être prises par les villes requérantes aux fins d'interdire la circulation de véhicules dont les émissions polluantes resteraient dans les limites fixées par ledit Règlement. En d'autres termes, le Tribunal estime que la simple illégalité virtuelle – c'est-à-dire non encore concrétisée par une décision de justice – de telles mesures vis-à-vis d'un Règlement suffit à rendre les villes en question « directement concernées » par ce Règlement. A l'inverse, l'ordonnance attaquée conclut que l'illégalité virtuelle de l'interdiction d'utilisation de produits à base de glyphosate, dont la menace est pourtant étayée par deux recours au Conseil d'Etat, deux arrêts de la Cour constitutionnelle et des observations critiques de la Commission, n'est pas de nature à démontrer l'affectation directe de la requérante. Cette contradiction, que l'ordonnance attaquée n'essaie pas de résoudre, fait apparaître une erreur dans l'interprétation de la notion d'affectation directe ou, à tout le moins, une motivation déficiente.
100. Cinquièmement, à aucun moment le Tribunal ne se penche sur l'argument selon lequel, en maintenant l'intérêt à agir des auteurs des recours en annulation de l'Arrêté de 2016, le Règlement 2017/2324 affecte directement la position juridique de la requérante (cf. pts 50 à 56 ci-dessus). Il y a là une violation manifeste de l'obligation de motivation.

C. Conclusion intermédiaire

101. Il résulte des développements qui précèdent que le Tribunal a commis plusieurs erreurs de droit en concluant à l'absence d'affectation directe de la requérant et, partant, à l'irrecevabilité de son recours. Par conséquent, l'ordonnance attaquée doit être annulée.

²⁹ T-339/16 e.a., EU:T:2018:927.

2. RECEVABILITE DU RECOURS INTRODUIT PAR LA REQUERANTE

102. Si la Cour décide de faire droit à la demande d'annulation de l'ordonnance attaquée, il lui est demandé de statuer elle-même sur la recevabilité du recours de la requérante. Il apparaît à la requérante que les éléments avancés dans le cadre de ce pourvoi sont de nature à éclairer suffisamment la Cour pour lui permettre de statuer sur cette question avant de renvoyer l'affaire au Tribunal pour un examen au fond.
103. La requérante estime avoir démontré à suffisance de droit, dans les développements qui précèdent, que son recours satisfait la condition de l'affectation directe. Les développements qui suivent s'attachent à établir le respect de la seconde condition imposée par l'article 263, al. 4, du TFUE. Il sera ainsi démontré, à titre principal, que le Règlement 2017/2324 est un acte réglementaire ne comportant pas de mesures d'exécution (point A ci-dessous) et, à titre subsidiaire, que ce Règlement la concerne individuellement (point B ci-dessous).
- A. A titre principal, le Règlement 2017/2324 est un acte réglementaire ne comportant pas de mesures d'exécution**
104. Il n'est pas contestable que le Règlement 2017/2324 est un acte non législatif et qu'il a une portée générale. En ce sens, et conformément à une jurisprudence bien établie³⁰, le Règlement 2017/2324 est un acte réglementaire au sens de l'article 263, al. 4, du TFUE³¹.
105. Par ailleurs, il serait profondément erroné de considérer que le Règlement 2017/2324 « comporte des mesures d'exécution » au sens de l'article 263, al. 4, du TFUE, dès lors qu'il est une condition nécessaire à l'adoption de décisions nationales d'autorisation (ou de renouvellement d'autorisation) de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques contenant du glyphosate. Comme exposé plus haut, le Règlement 2017/2324 se suffit à lui-même et génère par lui-même des droits et des obligations. Le simple fait que l'exercice d'un de ces droits – celui, en l'occurrence, de soumettre une demande d'autorisation de mise sur le marché et d'obtenir une décision sur cette demande – débouche sur l'adoption d'un nouvel acte ne fait pas de ce dernier une mesure d'exécution du Règlement 2017/2324.
106. C'est en ce sens que le Tribunal a ainsi considéré que « l'identification d'une substance comme extrêmement préoccupante résultant de la procédure visée à l'article 59 du règlement no 1907/2006 déclenche des obligations d'information sans que d'autres mesures soient encore nécessaires. En particulier, la phase suivante de la procédure d'autorisation consistant en l'inclusion par ordre de priorité des substances candidates dans l'annexe XIV du règlement no 1907/2006, c'est-à-dire dans la liste des substances soumises à autorisation, ne constitue pas une mesure d'exécution d'une décision tendant à l'inclusion d'une substance dans la liste des substances candidates »³².

³⁰ Cf. e.a. T-18/10, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a. c. Parlement et Conseil*, 6 septembre 2011 (ord.), précité, pt. 56 ; confirmé sur pourvoi dans l'affaire C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a. c. Parlement et Conseil*, 8 octobre 2013, EU:C:2013:625, pts 58-61.

³¹ Pour un cas similaire, cf. T-262/10, *Microban International et Microban c. Commission*, 25 octobre 2011, EU:T:2011:623, pts 21-25.

³² T-115/15, *Deza e.a. c. Agence européenne des produits chimiques*, 11 mai 2017, EU:T:2017:329, pt. 35, et jurisprudence citée.

107. En toute hypothèse, il convient encore d'observer que, pour remplir la condition visée à l'article 263, al. 4, du TFUE, l'acte réglementaire en question ne doit pas comporter de mesures d'exécution à l'égard du requérant³³. Or, à supposer même que l'on considère que les mesures d'autorisation de mise sur le marché des produits constituent des actes d'exécution du Règlement 2017/2324 à l'égard des producteurs et commerçants de tels produits, *quod non*, il faudrait en tout état de cause constater que ces mesures ne s'adressent en aucune manière à la requérante (qui en est la co-auteure et non la destinataire) et qu'elles ne peuvent donc constituer des actes d'exécution à son égard.
108. Dans ses écrits de première instance, la Commission soutient que la requérante 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 2017/2324] » (**Annexe A.9**, pt. 30).
109. Cette affirmation 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 2017/2324 »³⁴. 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 »³⁵. 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 »³⁶.
110. En outre, dans ses conclusions précitées relatives à l'Union européenne, le Comité d'examen a 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* »³⁷.

³³ Cf. e.a. C-552/14 P, *Canon Europa c. Commission*, 10 décembre 2015, EU:C:2015:804, pt. 45 ; C-214/12 P, *Telefonica c. Commission*, 19 décembre 2013, EU:C:2013:852 ; C-456/13 P, *T & L Sugars et Sidul Açucares c. Commission*, 28 avril 2015, EU:C:2015:284, pt. 32 ; T-312/14, *Federcoopesca c. Commission*, 7 juillet 2015, EU:T:2015:472, pt. 39 ; T-219/13, *Pietro Ferracci c. Commission*, 15 septembre 2016, EU:T:2016:485, pt. 64.

³⁴ T-277/13 *Marquis Energy LLC c. Conseil*, 9 juin 2016, EU:T:2016:343, pt. 108.

³⁵ T-279/11 *T&L Sugars e.a. c. Commission*, 6 juin 2013, EU:T:2016:683, pt. 70, et jurisprudence citée.

³⁶ *Ibid.*, pt. 72.

³⁷ **Annexe A.11**, pt. 90 (nous soulignons).

B. A titre subsidiaire, le Règlement 2017/2324 concerne individuellement la requérante

111. Si le Règlement 2017/2324 devait être considéré comme ne satisfaisant pas à la qualification d'« acte réglementaire ne comportant pas de mesure d'exécution », *quod non*, il faudrait en toute hypothèse conclure à la recevabilité du présent recours dès lors que la requérante est *individuellement concernée* par le Règlement 2017/2324.
112. Il est en effet 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] »³⁸.
113. Il ressort à suffisance des développements qui précèdent que ces deux conditions sont remplies en l'espèce. Le Règlement 2017/2324, en ce qu'il renouvelle l'approbation d'une substance dont l'utilisation est interdite sur le territoire de la requérante, affecte l'effectivité et potentiellement la légalité de l'interdiction en question, empêchant la requérante d'exercer comme elle l'entend ses compétences législatives et réglementaires en matière environnementale. Cet effet est renforcé par le fait que l'approbation de la substance prive la requérante – et l'État belge en général – de toute autonomie dans l'évaluation des risques que comporte la mise sur le marché des produits contenant cette substance, dès lors que cette évaluation est dépendante de celle effectuée par l'État membre « examinant » (cf. points 62-69 et 82-89 ci-dessus).
114. En outre, force est d'observer que l'épée de Damoclès que fait actuellement peser le Règlement 2017/2324 sur la politique de la requérante ne l'encourage pas à contrôler le respect de l'interdiction d'utilisation des produits à base de glyphosate décrétée par l'Arrêté de 2016. A ce jour, la requérante n'a exercé que de très rares contrôles à cet égard. La requérante se voit ainsi, *in concreto*, dissuadée d'exercer comme elle l'entend ses compétences en matière environnementale.
115. Il résulte de ce qui précède que la requérante est bel et bien individuellement concernée par le Règlement 2017/2324

C. Conclusion intermédiaire

116. Eu égard à ce qui précède, le recours intenté par la requérante contre le Règlement 2017/2324 remplit les conditions posées à l'article 263, al. 4, TFUE. Il doit donc être déclaré recevable.

³⁸ T-366/03 et T-325/04, *Land Oberösterreich et Autriche c. Commission*, 5 octobre 2005, EU:T:2005:347, pt. 28 (et jurisprudence citée).

PAR CES MOTIFS,

Plaise à la Cour

1. Déclarer le présent pourvoi recevable et fondé;
2. Annuler l'ordonnance du Tribunal de l'Union européenne du 28 février 2019 dans l'affaire T-178/18 ;
3. Statuer sur la recevabilité du recours en annulation introduit par la requérante et, pour le surplus, renvoyer l'affaire au Tribunal ;
4. Condamner la Commission aux dépens des deux instances.

Bruxelles, le 1^{er} mai 2019

Pour la requérante,

Son conseil



Antoine Bailleux

TABLE DES MATIERES

I.	Objet du pourvoi	2
II.	Faits et antécédents du litige	2
	A. La régulation du glyphosate et l’adoption du Règlement 2017/2324	2
	B. Les compétences de la requérante en matière environnementale et l’exercice de ces compétences à l’égard du glyphosate	3
	C. Antécédents du litige	6
III.	En droit	6
	1. Moyen unique tiré d’une violation de l’obligation de motivation et de l’article 263, al. 4, TFUE, lu seul ou en combinaison avec les articles 2, § 4, et 9 de la Convention d’Aarhus et avec les articles 20, § 2, 32, § 1 ^{er} , 36, § 3, 41, § 1 ^{er} , et 43, §§ 5 et 6 du Règlement 1107/2009	7
	A. Première branche – Méconnaissance des articles 2, § 4, et 9, de la Convention d’Aarhus et absence de motivation adéquate	7
	a) La position de la requérante	7
	b) Résumé et discussion de l’ordonnance attaquée	8
	B. Seconde branche – Méconnaissance de l’article 263, al. 4, TFUE, lu seul ou en combinaison avec les articles 20, § 2, 32, § 1 ^{er} , 36, § 3, 41, § 1 ^{er} , et 43, §§ 5 et 6 du Règlement 1107/2009, et absence de motivation adéquate	9
	a) La position de la requérante	9
	(1) Le Règlement 2017/2324 produit directement des effets sur la situation juridique de la requérante	10
	(2) Le Règlement 2017/2324 ne laisse aucun pouvoir d’appréciation à ses destinataires	15
	b) Résumé et discussion de l’ordonnance attaquée	15
	C. Conclusion intermédiaire	21
	2. Recevabilité du recours introduit par la requérante	22
	A. A titre principal, le Règlement 2017/2324 est un acte réglementaire ne comportant pas de mesures d’exécution	22

B.	A titre subsidiaire, le Règlement 2017/2324 concerne individuellement la requérante	24
C.	Conclusion intermédiaire	24
	PAR CES MOTIFS,	25

BORDEREAU DES PIÈCES			
No.	Description	Paragraphe mentionnant la pièce	N° de pages
A.1.	Ordonnance rendue par le Tribunal de l'Union européenne le 28 février 2019 dans l'affaire T-178/18 <i>Région de Bruxelles-Capitale c. Commission</i>	27, 32, 73-76, 79, 84, 85, 89, 90, 92-95	1-20
A.2.	Requête portant recours en annulation du Règlement 2017/2324 déposée le 8 mars 2018 par la requérante	1, 17, 59, 89, 99	21-64
A.3.	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	5, 17, 19, 34, 37-40, 42, 44, 45, 51, 52, 57, 58, 62, 63, 68-71, 73-76, 78, 79, 82, 84, 85, 92, 94, 95, 98, 99, 101, 104-106, 108-110, 112, 114-115	65-72
A.4.	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	9-12, 37, 38, 41, 50, 94, 101, 115	73-74
A.5.	Projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale interdisant l'utilisation de pesticides contenant du glyphosate	12, 13, 41, 98	75-77
A.6.	Communication de la Commission - TRIS/(2018) 02325. Observations (article 5, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535)	12, 41, 98	78-82
A.7.	Arrêts n°32/2019 et n° 38/2019 de la Cour constitutionnelle de Belgique rendus le 28 février 2019	14, 98, 100	83-120
A.8.	Arrêté royal du 28 février 1994 relatif à la conservation, à la mise sur le marché et à l'utilisation des pesticides à usage agricole	15, 81	121-208
A.9.	Exception d'irrecevabilité déposée le 29 mai 2018 par la Commission	18, 44, 48, 53, 109	209-230

A.10	Observations sur l'exception d'irrecevabilité déposées le 12 juillet 2018 par la requérante	18, 23, 24, 33, 89	231-254
A.11	Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2008/32 (Part I) concerning compliance by the European Union, adopted on 14 April 2011	24, 33, 111	255-277
A.12	Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2008/32 (Part II) concerning compliance by the European Union, adopted on 17 March 2017	24, 30, 33	278-297
A.13	Autorisation de mise sur le marché, en Belgique, du produits Roundup ++ octroyée le 8 novembre 2017	75	298-309
A.14	Autorisation de mise sur le marché, en Belgique, du produits Roundup Exel octroyée le 8 novembre 2017	75	310-317