



HAL
open science

Paris-Bruxelles, ou l'impossible droit d'accès au juge des collectivités territoriales dans l'Union européenne

Araceli Turmo

► **To cite this version:**

Araceli Turmo. Paris-Bruxelles, ou l'impossible droit d'accès au juge des collectivités territoriales dans l'Union européenne. *Revue des Affaires européennes/Law European & Affairs*, 2022. hal-03627327

HAL Id: hal-03627327

<https://hal.science/hal-03627327>

Submitted on 1 Apr 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Paris-Bruxelles, ou l'impossible droit d'accès au juge des collectivités territoriales dans l'Union européenne

Araceli Turmo, Maître de conférences en Droit public, Université de Nantes, membre de DCS UMR 6297

La contradiction apparente entre deux arrêts récents des juridictions de l'Union concernant des recours en annulation formés, entre autres, par la municipalité de Paris et la région de Bruxelles, offre une opportunité de s'interroger à nouveau sur la place des entités infra-étatiques dans le contentieux de l'Union européenne. Le contentieux communautaire n'appréhende l'État que dans son ensemble et ne reconnaît pas, en principe, de place particulière aux collectivités territoriales ou même aux entités fédérées. Ce traitement contraste avec l'évolution de leur statut politique. Tout d'abord, ces entités se sont vues reconnaître une place dans le système institutionnel de l'Union par le Comité des régions ou encore par une participation à la comitologie ou aux réunions du Conseil¹ qui reflète l'importance de ce niveau de représentation politique et d'action normative au sein de certains États membres. Le traité de Lisbonne a accentué la reconnaissance des structures territoriales des États membres par l'article 4, paragraphe 2, TUE qui précise que l'Union respecte l'identité nationale « y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale ». L'évolution du statut politique des entités infra-étatiques dans l'Union demeure limitée au regard des revendications les plus ambitieuses, comme en témoigne par exemple l'échec des tentatives des mouvements indépendantistes et nationalistes catalans visant par exemple à obtenir la reconnaissance de langues officielles régionales comme langues officielles de l'Union². Elle marque toutefois une reconnaissance de la forme fédérale ou quasi-fédérale qui est désormais celle de nombreux États membres, ainsi que, plus généralement, de l'importance croissante des échelles locales et régionales dans la représentation politique et l'adoption et la mise en œuvre du droit.

Le contentieux n'a toutefois pas connu une évolution similaire au droit institutionnel et au discours politique favorable à la gouvernance multiniveaux et à la décentralisation³. En dépit de demandes

¹ La participation de représentants d'entités infra-étatiques au Conseil a initialement été envisagée uniquement pour l'Allemagne dès 1956, puis cette solution a été formalisée et élargie à d'autres États membres à partir des années 1980: P.-Y. MONJAL, *Droit européen des collectivités locales*, Paris, L.G.D.J., 2010, p. 82.

² Les fonctions de la Délégation de la Catalogne auprès de l'Union européenne comprennent celle de « *Seguir el marc institucional i jurídic de la Unió Europea i les seves implicacions envers la llengua catalana i occitana aranesa per tal de millorar-ne l'estatut en el si de la Unió* » (« suivre le cadre institutionnel et juridique de l'Union européenne et ses implications pour le catalan et l'occitan aranais afin d'améliorer leur statut dans l'Union européenne » - notre traduction). Voir notamment, sur la stratégie de promotion de la langue dans les institutions européennes: J. VIDAL / B. GASULL, « Què implica que el català no sigui llengua oficial de la Unió Europea?. Les conseqüències de la no-oficialitat del català a la UE », *Plataforma per la llengua*, 2014, p. 13; A. MONTSERRAT I MOLINER, « L'aplicació de la resolució del Parlament Europeu sobre la llengua catalana a les institucions europees », *Revista de llengua i dret*, 1992, n° 18, p. 67.

³ C. PANARA, « The 'Europe' with the Regions' Before the Court of Justice », *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2019, vol. 26, n. 2, pp. 271-293, p. 273.

répétées d'organes tels que le Comité des régions⁴ et de tentatives successives de recours en annulation, les entités infra-étatiques demeurent des requérants « ordinaires » dont la place spécifique à l'échelle nationale, y compris pour la mise en œuvre du droit européen, est ignorée par le système juridictionnel de l'Union⁵. La règle demeure donc celle d'un accès au juge de l'Union limité, soumis aux mêmes conditions que celles qui s'appliquent aux particuliers⁶. Cette approche ne permet pas de rendre compte du fait qu'une collectivité a non seulement pour rôle de défendre ses intérêts propres, mais aussi celui de défendre l'intérêt général tel qu'elle le définit pour son territoire particulier. Le statut de requérant ordinaire rend difficile l'accès au recours en annulation contre des mesures dont le requérant n'est pas destinataire en raison de l'interprétation jurisprudentielle établie de longue date des critères de l'intérêt à agir établis à l'article 263, al 4., TFUE selon lesquels le requérant doit être concerné directement⁷ et individuellement⁸ par les actes litigieux dont il n'est pas destinataire ou, depuis le traité de Lisbonne, simplement directement concerné s'il s'agit d'un acte réglementaire ne comportant pas de mesures d'exécution. Or, les collectivités infra-étatiques ne sont généralement pas destinataires des actes de l'Union, même lorsqu'ils les visent, puisque l'entité visée par une décision de la Commission sera invariablement l'État auquel appartient la collectivité. L'État est également tenu pour responsable des manquements au droit de l'Union commis par toute entité ou institution représentant l'autorité publique en son sein, la structure fédérale ou l'autonomie particulière d'une collectivité n'ayant aucune incidence⁹.

⁴ Voir par exemple, Avis du Comité des régions sur « Le traité établissant une Constitution pour l'Europe », 57ème session plénière des 17 et 18 novembre 2004, JO C 71, 22.3.2005, p. 1, par. 1.28; Avis du Comité des Régions sur la révision du traité sur l'Union européenne et du traité établissant la Communauté européenne, JO C 100, 2.4.1996, p. 1, par. B.2.

⁵ CJCE 11 juillet 1984, *Commune de Differdange e.a. c/ Commission*, 222/83, EU:C:1984:266, pts 9-12. Cette position a été réitérée dans une jurisprudence constante, cf. notamment J. RIDEAU, « Recours en annulation.- Conditions de recevabilité », *J.-Cl. Europe*, fasc. 330, 2015, § 70 ; et K. LENAERTS / I. MASELIS / K. GUTMAN, *EU Procedural Law*, Oxford, OUP, 2014, p. 310, et jurisprudence citée.

⁶ Pour une description plus exhaustive du statut des collectivités territoriales devant les juridictions de l'Union, voir : L. POTVIN-SOLIS, « Collectivités territoriales et système juridique de l'Union européenne », *J.-Cl. Europe*, fasc. 475, 2016, § 105 ss; J. RIDEAU, « Le statut des collectivités infra-étatiques devant les juridictions communautaires », *RAE* 2006, n° 3, pp. 405-432.

⁷ Selon la Cour, l'affectation directe requiert que la mesure litigieuse « produise directement des effets sur la situation juridique du requérant et qu'elle ne laisse aucun pouvoir d'appréciation aux destinataires de cette mesure qui sont chargés de sa mise en oeuvre, celle-ci ayant un caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation communautaire sans application d'autres règles intermédiaires »: CJCE 5 mai 1998, *Dreyfus & Cie c/ Commission*, C-386/96 P, EU:C:1998:193, pt 43.

⁸ Selon la Cour, « les sujets autres que les destinataires d'une décision ne sauraient prétendre être concernés individuellement que si cette décision les atteint en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et de ce fait les individualise d'une manière analogue à celle du destinataire » : CJCE 15 juillet 1963, *Plaumann & Co. c/ Commission*, 25/62, EU:C:1963:17, Rec. p. 199.

⁹ CJCE 5 mai 1970, *Commission c/ Belgique*, 77/69, EU:C:1970:34. Cette règle est confirmée par une jurisprudence constante.

Les critères de recevabilité propres aux requérants ordinaires constituent un obstacle majeur à l'accès au contrôle de légalité devant les juridictions de l'Union européenne¹⁰. Leur application aux entités infra-étatiques n'y fait pas exception, cependant le Tribunal et la Cour de justice ont parfois accepté de leur faire bénéficier d'une application assouplie des critères de recevabilité. Ces précédents ne permettent cependant pas de considérer qu'il existe une jurisprudence consolidée établissant un cadre spécifique pour les recours en annulation formés par des entités infra-étatiques. Deux affaires récentes illustrent les incertitudes qui demeurent et les lacunes des règles actuelles. Si la solution apportée en première instance à aux affaires jointes *Ville de Paris e.a. c/ Commission*¹¹ semble effectivement adopter une position souple, les décisions rendues tant par le Tribunal que par la Cour dans l'affaire *Région de Bruxelles-Capitale*¹² relèvent au contraire d'une application classique des critères de recevabilité.

Dans la première affaire, les municipalités de Paris, Bruxelles et Madrid contestaient la légalité du règlement n° 2016/646¹³ qui complète les prescriptions pour les essais en conditions de conduite réelles (RDE) visant à mesurer les émissions polluantes des véhicules particuliers et utilitaires légers dans le cadre des procédures préalables à l'autorisation de mettre sur le marché les véhicules neufs¹⁴. Les requérantes défendaient la position selon laquelle la Commission avait outrepassé les compétences qui lui sont confiées par le règlement n° 715/2007¹⁵ dans la mesure où le règlement litigieux fixait des valeurs NTE d'émissions d'oxyde d'azote supérieures aux limites prévues par la norme Euro 6. Or, ceci réduisait la marge de manœuvre des communes souhaitant réguler la

¹⁰ Pour des critiques de la limitation de l'accès au juge découlant de l'interprétation des critères de recevabilité du recours en annulation, voir notamment : A. ARNULL, *The European Union and its Court of Justice*, Oxford, OUP, 2006, pp. 91-94; J.M. CORTÉS MARTÍN, « *Ubi ius, ibi remedium ? Locus Standi of Private Applicants under Article 230(4) EC at a European Constitutional Crossroads* », *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2004, vol. 11, n° 3, pp. 233-261; J. WILDEMEERSCH, « La condition de l'article 263, alinéa 4, TFUE relative à l'absence de mesures d'exécution et l'arrêt *Telefónica* (C-274/12 P) : de l'inutilité d'une réforme », *RAE* 2013, n° 4, pp. 861-871. Les Conclusions de l'avocat général JACOBS présentées le 21 mars 2002, dans l'affaire *Unión de Pequeños Agricultores c/ Conseil* (C-50/00 P, EU:C:2002:197) demeurent l'un des exposés les plus complets des critiques que l'on peut formuler à l'encontre de cette jurisprudence.

¹¹ T 13 décembre 2018, *Ville de Paris, Ville de Bruxelles et Ayuntamiento de Madrid c/ Commission européenne*, aff. jointes T-339, 352 et 391/16, EU:T:2018:927. Un pourvoi a été formé par la République fédérale d'Allemagne le 22 janvier 2019, aff. C-177/19 P.

¹² T. ord. 28 février 2019, *Région de Bruxelles-Capitale c/ Commission*, T-178/18, EU:T:2019:130, et CJUE 3 décembre 2020, *Région de Bruxelles-Capitale c/ Commission*, C-352/19 P, EU:C:2020:978. L'ensemble des documents liés à cette affaire, y compris la requête, les observations et la requête en pourvoi de la région de Bruxelles, est disponible sur le site Justice Pesticides: https://justicepesticides.org/en/juridic_case/region-de-bruxelles-capitale-v-commission/.

¹³ Règlement n° 2016/646 de la Commission du 20 avril 2016 portant modification du règlement (CE) n° 692/2008 en ce qui concerne les émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 6), JO L 109, 26.4.2016, p. 1.

¹⁴ Pour une analyse de l'affaire sur le fond, voir notamment: P. BONNEVILLE / H. CASSAGNABÈRE / C. GÄNSER / S. MARKARIAN, « Environnement-Circulation des véhicules à moteur-Émissions d'oxydes d'azote », *Chron., AJDA* 2019, n° 8, pp. 451-452.

¹⁵ Règlement n° 715/2007 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2007 relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) et aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules, JO L 171, 29.6.2007, p. 1.

circulation des véhicules à moteur en les empêchant de limiter la circulation de véhicules dont les émissions étaient supérieures à la norme Euro 6. Cette incidence sur les compétences des trois communes requérantes conduit le Tribunal à juger le recours recevable.

Dans la seconde affaire, la région de Bruxelles contestait la légalité du règlement d'exécution n° 2017/2324¹⁶ renouvelant l'approbation du glyphosate, substance active employée dans des produits phytosanitaires. La requérante estimait que ce règlement méconnaissait les principes de niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement, ainsi que l'obligation de motivation et le principe de bonne administration. Elle estimait que ce règlement affectait sa compétence en matière environnementale et risquait en particulier d'affecter sa capacité à interdire l'usage des produits contenant cette substance sur son territoire. Le Tribunal, puis la Cour de justice, ont toutefois rejeté ce recours en estimant que la requérante n'était pas directement concernée par l'acte litigieux.

Ces deux affaires illustrent les insuffisances de l'état actuel de la jurisprudence en employant des modes d'appréciation de la recevabilité qui paraissent difficilement conciliables. La Cour elle-même n'a d'ailleurs pas nié qu'une contradiction était possible entre les deux arrêts du Tribunal¹⁷. Or, les motifs susceptibles de justifier cette différence n'apparaissent pas clairement. Elle semble au contraire constituer le symptôme d'une jurisprudence confuse, qui a accepté certains assouplissements afin de permettre aux collectivités territoriales d'accéder dans certains cas au recours en annulation mais sans constituer un ensemble clair et cohérent de normes distinctes - ou complémentaires - de celles qui ont été construites dans la jurisprudence générale concernant les requérants ordinaires. Les juridictions de l'Union n'ont pas renoncé à l'interprétation formaliste des critères de recevabilité, y compris lorsque les effets de l'acte litigieux sur les compétences de la requérante paraissent indiscutables. Ainsi, bien qu'un certain fléchissement ait été admis, la jurisprudence récente illustre l'incomplétude de l'édifice jurisprudentiel concernant la recevabilité des recours formés par les entités infra-étatiques (I). Elle témoigne cependant aussi des insuffisances d'un *statu quo* de moins en moins satisfaisant (II).

I. Un statut contentieux toujours incertain

La jurisprudence récente illustre non seulement les limites de l'accès des collectivités au recours en annulation mais aussi les nombreuses incertitudes qui demeurent quant à la portée des règles qui leur sont spécifiques. La Cour de justice et le Tribunal ont en effet ouvert l'accès au recours en annulation aux collectivités territoriales sous certaines conditions, notamment en introduisant à partir des années 1990 une interprétation spécifique de la condition de l'affectation directe et individuelle permettant de tenir compte des effets de mesures adoptées par l'Union européenne sur l'exercice par ces collectivités de leurs compétences propres. Si l'avocat général Bobek considère que cette jurisprudence établit un « critère » particulier, qui permet aux juridictions de l'Union de

¹⁶ Règlement d'exécution n° 2017/2324 de la Commission du 12 décembre 2017 renouvelant l'approbation de la substance active «glyphosate» conformément au règlement (CE) n° 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) n° 540/2011 de la Commission, JO L 333, 15.12.2017, p. 10.

¹⁷ CJUE 3 décembre 2020, *Région de Bruxelles-Capitale c/ Commission*, précité, pt 65.

faire preuve de souplesse dans l'application des critères de recevabilité aux recours formés par des collectivités¹⁸, la portée précise de ce critère demeure incertaine. Une série d'arrêts confirme l'accès des entités infra-étatiques au recours en annulation pour des litiges concernant les aides d'État qui relèvent de leurs compétences (A), mais la jurisprudence concernant la contestation d'actes relevant des compétences normatives de ces entités est moins claire (B) et la jurisprudence récente confirme que les juridictions de l'Union demeurent attachées à un grand formalisme lié à une interprétation stricte des conditions de recevabilité (C).

A. Une ouverture jurisprudentielle en matière d'aides d'État

Les conditions de l'affection directe et individuelle s'appliquent, en principe, aux collectivités territoriales et entités fédérées comme à tout requérant ordinaire. Un certain nombre d'arrêts établissent ainsi l'irrecevabilité de recours formés par des entités infra-étatiques contre des actes de portée générale en faisant une application stricte de ces deux critères. La jurisprudence témoigne cependant d'une certaine sensibilité de la Cour de justice et du Tribunal à la répartition des compétences au sein des États membres¹⁹. En effet, il n'est pas possible d'ignorer le rôle des entités infra-étatiques dans la mise en œuvre du droit de l'Union européenne ou l'incidence des actes de l'Union sur ces entités et leur capacité à exercer les compétences qui leur sont confiées dans les ordres juridiques nationaux. L'accès au recours en annulation contre les mesures qui les concernent est donc reconnu de longue date dans le domaine des aides d'État. Lorsque la Commission adopte une décision concernant une aide octroyée par une collectivité territoriale, cette dernière peut généralement sans difficultés former un recours en annulation contre cette décision bien que le destinataire soit toujours l'État membre.

La question de la recevabilité ne fut pas même débattue dans l'affaire *Exécutif régional wallon et Glaverbel c/ Commission*²⁰, dans laquelle la région s'associait à l'entreprise qui devait bénéficier des aides sur lesquelles la Commission s'était prononcée. Si la décision visait un projet d'aides à accorder par le gouvernement belge, c'était bien l'exécutif régional qui avait pris la décision d'accorder les aides litigieuses en vertu de ses compétences propres. La question fut toutefois explicitement abordée dans l'arrêt *Vlaamse Gewest*, au sujet d'une aide accordée sous forme d'un prêt par la région flamande à une compagnie aérienne²¹. La Commission enjoint la restitution de l'aide dans une décision adressée à la Belgique, contre laquelle la région flamande forma un recours en annulation. Cette fois, la Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité en contestant l'intérêt de la région à agir contre la décision - cet intérêt se confondait, selon la Commission, avec

¹⁸ Conclusions présentées par l'avocat général Bobek le 16 juillet 2020 dans l'affaire *Région de Bruxelles-Capitale c/ Commission*, précitée, EU:C:2020:588, pts 60-61.

¹⁹ K. LENAERTS / N. CAMBIEN, « Regions and the European Courts: Giving Shape to the Regional Dimension of Member States », E.L.Rev. 2010, vol. 35, pp. 609-635, p. 634.

²⁰ CJUE 8 mars 1988, *Exécutif régional wallon et SA Glaverbel c/ Commission*, 62 et 72/87, EU:C:1988:132, pts 6 et 8.

²¹ TPI 30 avril 1998, *Het Vlaamse Gewest (Région flamande) c/ Commission*, T-214/95, EU:T:1998:77.

celui de l'État destinataire de la décision²². Le Tribunal de première instance estima cependant que la décision affectait directement et individuellement la position juridique de la région car elle l'empêchait « directement d'exercer comme elle l'entend[ait] ses compétences propres », en l'espèce l'octroi de l'aide litigieuse²³. Cette incidence directe sur les compétences propres de la région se vérifiait notamment car le gouvernement fédéral ne pouvait pas déterminer leur exercice²⁴.

La formule retenue par le Tribunal dans cette affaire *Vlaamse Gewest* a été reprise par la suite et cet arrêt constitue un bon exemple d'une jurisprudence favorable à la recevabilité lorsque les collectivités territoriales contestent des décisions concernant des aides dont l'octroi relève de leurs compétences propres. Des arrêts postérieurs retiennent des approches similaires²⁵, avant un retour à une approche dans laquelle la question de la recevabilité au regard de l'affectation directe et individuelle n'est plus soulevée par les parties ni par le Tribunal²⁶. C'est par exemple le cas dans un arrêt *Regione Siciliana c/ Commission* du 27 novembre 2003²⁷, sur un recours en annulation formé par la Sicile contre une décision de la Commission déclarant des aides instituées par la région incompatibles avec le marché commun. Il est désormais généralement admis que la condition de l'affectation individuelle et directe est remplie lorsqu'une collectivité territoriale attaque une décision visant une mesure d'aide dont elle est l'auteure²⁸.

La formule de l'arrêt *Vlaamse Gewest* n'est toutefois pas une panacée, pour deux motifs principaux. Tout d'abord, cette porte ouverte aux recours formés par des collectivités s'avère fort étroite. Ensuite, et c'est sans doute plus problématique, l'absence de traitement distinct des deux critères de l'affectation directe et individuelle dans cet arrêt et dans ceux qui s'en inspirent conduit à une certaine confusion, visible jusqu'aux conclusions de l'avocat général Bobek dans l'affaire *Région de Bruxelles-Capitale*.

L'étroitesse de la voie ouverte par la jurisprudence *Vlaamse Gewest* apparaît dans des arrêts concernant d'autres aspects du droit de l'Union européenne affectant les politiques de subventions et d'investissements des collectivités territoriales. Ainsi, la jurisprudence concernant la recevabilité des recours formés en matière de fonds structurels ou de cohésion leur a été bien moins favorable. Si le Tribunal a pu, parfois, se montrer généreux, ces tentatives ont été censurées par la Cour de justice sur pourvoi. Ce fut notamment le cas dans l'affaire *Regione Siciliana c/ Commission* de

²² Pt 24.

²³ Pt 29.

²⁴ Pt 30.

²⁵ Voir notamment: TPI 15 décembre 1999, *Freistaat Sachsen, Volkswagen AG et Volkswagen Sachsen GmbH c/ Commission*, aff. jointes T-132 et 134/96, EU:T:1999:326, pt 84; TPI 15 juin 1999, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia c/ Commission*, T-288/97, EU:T:1999:125, pt 31; TPI 23 octobre 2002, *Territorio Histórico de Guipúzcoa - Diputación Foral de Guipúzcoa e.a. c/ Commission*, aff. jointes T-269, 271 et 272/99, EU:T:2002:258, pt 41.

²⁶ A. THIES, « The *Locus Standi* of the Regions Before EU Courts », in C. PANARA / A. DE BECKER, *The Role of the Regions in EU Governance*, Berlin, Springer, 2011, pp. 25-53, p. 30.

²⁷ TPI 27 novembre 2003, *Regione Siciliana c/ Commission*, T-190/00, EU:T:2003:316.

²⁸ L. VERDELHO ALVES, « Sub-State Entities in EU Law: Changes and Challenges », RCEJ/Rebules 2018, n° 30, pp. 239-252, p. 247.

2005²⁹ en matière de fonds structurels. La région avait formé un recours en annulation contre la décision de la Commission portant suppression et demande de remboursement d'un concours financier du FEDER accordé à l'Italie pour un investissement en infrastructures en Sicile. La décision avait une incidence claire sur la situation juridique et patrimoniale de la région, que le Tribunal jugea suffisante pour établir son affectation directe, compte tenu du fait que les autorités nationales n'avaient aucune marge d'appréciation dans son exécution³⁰. La Cour estime au contraire que la désignation d'une entité régionale ou locale comme responsable de la réalisation d'un projet FEDER n'implique pas que cette entité soit elle-même titulaire du droit au concours financier, et donc directement affectée³¹. Les compétences attribuées à une collectivité en droit interne pour réaliser un projet FEDER et demander un concours financier ne lui permettent donc pas de prétendre accéder au prétoire du Tribunal pour contester une décision portant sur ce projet.

On retrouve la même opposition dans des affaires jointes *Ente per le Ville vesuviane c/ Commission*, dans laquelle le Tribunal estime le recours recevable car en dépit du fait que l'État était l'interlocuteur du FEDER, un lien direct s'était établi entre la Commission et la requérante, nommément désignée comme bénéficiaire du concours financier communautaire, qui avait été privée du montant supprimé par la décision attaquée dès lors que la possibilité d'une compensation par l'État italien était purement théorique³². Ici encore, la Cour, soutenue en cela par l'avocat général Kokott³³, estime que l'Ente n'était pas directement concernée car l'État n'avait pas l'obligation de récupérer les sommes concernées³⁴. La désignation explicite de la requérante comme bénéficiaire était sans incidence³⁵. En réponse à l'argument tiré de la nécessité de garantir la protection juridictionnelle effective, la Cour comme son avocat général opèrent le renvoi habituel aux juridictions nationales³⁶.

Dans plusieurs arrêts rejetant des recours formés par des collectivités territoriales contre des décisions les concernant en matière de fonds structurels ou de cohésion, les juridictions de l'Union ont donc estimé que, même si l'affectation individuelle pouvait aisément être établie, l'affectation directe ne pouvait pas l'être³⁷. L'intermédiaire que constituent les autorités nationales, bénéficiaires

²⁹ TPI 18 octobre 2005, *Regione Siciliana c/ Commission*, T-60/03, EU:T:2005:360.

³⁰ *Ibid.*, pts 47-66.

³¹ CJCE 22 mars 2007, *Regione Siciliana c/ Commission*, C-15/06 P, EU:C:2007:183, pt 32. La même affirmation apparaît dans l'arrêt CJCE 2 mai 2006, *Regione Siciliana c/ Commission*, C-417/04 P, EU:C:2006:282, pt 30.

³² Ord. TPI 12 mars 2008, *Commission c/ Ente per le Ville vesuviane*, T-189/02, EU:T:2008:156, pts 46-50.

³³ Conclusions de l'avocat général Kokott présentées le 12 février 2009, dans les aff. jointes *Commission c/ Ente per le Ville vesuviane*, C-445 et 455/07 P, EU:C:2009:84, pts 48-65.

³⁴ CJCE 10 septembre 2009, *Commission c/ Ente per le Ville vesuviane*, aff. jointes C-445 et 455/07 P, EU:C:2009:529, pt 63.

³⁵ *Ibid.*, pt 54.

³⁶ Pt 68 des conclusions de l'avocat général Kokott, précitées, pt 66 de l'arrêt. La question du renvoi aux juridictions nationales afin de compenser l'insuffisance de l'accès aux voies de recours directes devant les juridictions de l'Union sera traitée ci-dessous.

³⁷ A. THIES, *op. cit.*, p. 37; K. LENAERTS / N. CAMBIEN, *op. cit.*, p. 612.

formels des fonds et responsables de leur récupération éventuelle en cas de retrait du concours financier de l'UE, constitue un écran qui empêche l'établissement d'un lien « direct » au sens de l'article 263, al. 4, TFUE contrairement à ce qui est le cas dans le domaine des aides d'État. Ainsi, en dépit de l'apparente généralité de la formule retenue dans l'arrêt *Vlaamse Gewest*, ce précédent a une portée limitée.

Le « test » issu de cet arrêt paraît également créer une forme de confusion entre les deux critères de l'affectation directe et individuelle. L'arrêt *Vlaamse Gewest* lui-même ne précise pas la manière dont chaque critère a été appliqué et paraît associer les deux en affirmant que « *la décision affecte directement et individuellement la position juridique de la Région flamande. En effet, elle l'empêche directement d'exercer comme elle l'entend ses compétences propres [...] Il s'ensuit qu'elle a un intérêt propre à attaquer la décision* »³⁸. Aucune indication n'est donc donnée quant à la manière dont chaque critère a été interprété en l'espèce. Cette présentation succincte a pu donner l'impression que cette jurisprudence crée un test spécifique pour la recevabilité des recours formés par les collectivités territoriales. Telle est l'interprétation retenue par l'avocat général Bobek dans l'affaire *Région de Bruxelles-Capitale*, puisqu'il indique que le juge de l'Union semble avoir utilisé le « critère « *Vlaamse Gewest* » pour déterminer à la fois l'affectation directe et l'affectation individuelle de régions ou d'autres entités locales »³⁹. Il s'agirait d'un test particulier associant les deux critères, qui entraînerait un traitement spécifique - et avantageux - des collectivités par rapport aux autres requérants non-privilegiés. Si cette interprétation peut sembler convaincante au regard de la rédaction des motifs de cet arrêt, elle est loin de faire l'objet d'un consensus.

Ni le Tribunal ni la Cour ne font mention de cet arrêt dans leurs décisions dans cette affaire *Région de Bruxelles-Capitale*. A l'inverse, dans les affaires *Ville de Paris*, c'est bien à ce précédent que se réfère le Tribunal pour appliquer le critère de l'affectation directe⁴⁰ dès lors que l'affectation individuelle n'est pas en cause, dans la mesure où l'acte litigieux est un acte réglementaire ne comportant pas d'actes d'exécution. On trouve en doctrine l'interprétation contraire, selon laquelle ce test porte en réalité sur l'affectation individuelle. C'est notamment le cas sous la plume du président Lenaerts et de N. Cambien, qui affirment que le test le plus fréquent pour établir l'affectation individuelle concernant les régions est celui qui consiste à vérifier si la mesure litigieuse empêche directement la région d'exercer comme elle l'entend ses compétences propres⁴¹.

Cette diversité d'interprétations démontre à tout le moins que le précédent établi dans *Vlaamse Gewest* et son interprétation postérieure dans la jurisprudence ne permettent pas d'établir clairement la relation entre le critère lié à l'affectation de l'exercice, par une collectivité territoriale, de ses compétences propres, et les critères généraux de l'affectation individuelle et directe du requérant. Il ne paraît donc pas déraisonnable de l'appréhender comme un traitement spécifique des conditions de recevabilité applicables aux recours en annulation formés par des entités infraétatiques contre des décisions affectant leur situation financière. Son extension aux litiges concernant les compétences normatives des collectivités, suggérée par l'avocat général Bobek, est cependant moins évidente.

³⁸ TPI 30 avril 1998, *Vlaamse Gewest*, précité, pts 29-30.

³⁹ Conclusions de l'avocat général Bobek dans l'affaire *Région de Bruxelles-Capitale*, précitées, pts 60-61.

⁴⁰ T 13 décembre 2018, *Ville de Paris e.a.*, précité, pt 50.

⁴¹ K. LENAERTS / N. CAMBIEN, *op. cit.*, p. 614.

B. Une ouverture jurisprudentielle douteuse

La recevabilité des recours en annulation visant des actes affectant d'autres intérêts des collectivités territoriales, tels que l'exercice de leurs compétences réglementaires, pose des problèmes particuliers. L'affectation par l'acte litigieux d'un champ de compétence normative conféré à une entité infra-étatique ne suffit pas à lui donner un intérêt à agir au sens de la jurisprudence mettant en œuvre l'article 263, al. 4, TFUE. Quelques arrêts vont dans le sens d'une reconnaissance d'un accès au prétoire dans des circonstances particulières. La jurisprudence manque toutefois de cohérence et il est difficile de déterminer dans quels cas l'incidence sur une compétence propre d'une collectivité sera considérée comme étant de nature à lui conférer un intérêt à agir. L'identification de compétences propres et de la capacité d'ester en justice⁴² ne peut se faire qu'en vertu du droit national, mais on peine à déterminer dans quelle mesure les juridictions de l'Union sont disposées à en tenir compte car elles ne reconnaissent pas l'affectation individuelle sur la seule base de la répartition des compétences normatives en droit interne⁴³.

Le fait qu'un acte de l'Union affecte un enjeu d'intérêt général dans une région, notamment ses objectifs politiques ou économiques, ne suffit pas à la considérer comme directement concernée au sens de l'article 263 al. 4 TFUE. L'affaire *Région autonome des Açores*⁴⁴ avait pour objet le recours formé par cette région pour demander l'annulation de dispositions d'un règlement établissant un régime de gestion de l'effort de pêche. La région estimait que ces mesures risquaient de produire des effets délétères sur son environnement marin et, par conséquent, sur son économie⁴⁵, mais le Tribunal de première instance jugea que, comme pour les autres requérants ordinaires, les conséquences de l'acte en cause sur la région ne suffisaient pas à la considérer comme directement concernée. Si, en l'espèce, le Tribunal de première instance examine les arguments de la requérante concernant les conséquences environnementales qu'elle craignait, l'arrêt confirme bien que l'incidence d'un acte de l'Union sur les politiques, notamment environnementales, menées par une collectivité ne suffit pas à la considérer comme individuellement concernée.

L'arrêt illustre aussi les limites du test *Vlaamse Gewest* dès lors que l'on dépasse le domaine des aides d'État et des décisions de la Commission concernant spécifiquement des aides distribuées par les collectivités territoriales. Le Tribunal de première instance distingue ce précédent de la situation en cause en l'espèce en rappelant que, « *si le juge communautaire a certes admis le droit des autorités régionales d'attaquer les actes communautaires qui soit les empêchent d'adopter des actes qu'elles pourraient légitimement adopter à défaut d'intervention communautaire soit les obligent à*

⁴² Sur ce point, cf. notamment TPI 30 avril 1998, *Vlaamse Gewest c/ Commission*, précité, pt 28; TPI 3 avril 2008, *Landtag Schleswig-Holstein c/ Commission*, T-236/06, EU:T:2008:91, pts 22-30.

⁴³ A. THIES, *op. cit.*, p. 38.

⁴⁴ TPI 1er juillet 2008, *Região autónoma dos Açores c/ Conseil*, T-37/04, EU:T:2008:236; confirmé sur pourvoi par CJCE Ord. 26 novembre 2009, *Região autónoma dos Açores c/ Conseil*, C-444/08 P, EU:C:2009:733.

⁴⁵ Pt 52 de l'arrêt du Tribunal de première instance.

retirer lesdits actes et à entamer certaines actions », cela concernait des situations où l'acte de l'Union avait spécifiquement pour objet les aides versées par les requérantes⁴⁶. En l'espèce, au contraire, les dispositions litigieuses n'avaient pas directement pour objet les actes adoptés par la région des Açores. Ainsi, les effets d'une réglementation ou législation européenne sur les intérêts politiques, économiques ou environnementaux d'une collectivité territoriale et sur sa capacité à adopter ou appliquer des règles ne suffisent pas, en eux-mêmes, à lui octroyer un accès au recours en annulation devant le juge de l'Union. Comme le Tribunal de première instance le rappelle, « il incombe aux autorités de l'État central d'assurer la représentation d'un éventuel intérêt fondé sur la défense de la législation nationale », quelle que soit son organisation territoriale⁴⁷.

Cette position paraît cependant discutable dans la mesure où les collectivités territoriales en cause, telles que la région des Açores, ont une grande autonomie pour réguler la matière concernée. Le droit de l'Union européenne « présume » un État unitaire là où il n'existe pas nécessairement⁴⁸, y compris concernant des territoires dont le statut particulier et l'autonomie sont indiscutables, aussi bien en droit interne qu'en droit de l'Union européenne comme c'était le cas en l'espèce⁴⁹. La protection de l'environnement, en cause dans l'affaire *Région autonome des Açores*, est un domaine où cette question se pose avec une acuité particulière. Cette matière fait partie de celles pour lesquelles une partie des compétences normatives sont volontiers confiées aux entités infra-étatiques, y compris dans les États européens demeurant très centralisés comme la France. Les politiques menées aux échelles nationale et européenne s'imbriquent avec les compétences des collectivités locales et régionales en matière de gestion des déchets, de lutte contre la pollution de l'air ou encore d'investissements favorisant la transition énergétique. En l'occurrence, la région des Açores avait cherché à s'appuyer sur l'incidence des dispositions attaquées sur l'environnement marin spécifique à son territoire⁵⁰, sans succès.

La jurisprudence présente toutefois des cas où une collectivité territoriale a pu être reconnue comme individuellement concernée par un acte législatif pour lequel la Commission avait une obligation particulière de tenir compte de ses effets délétères sur l'économie des pays ou territoires concernés. Cette protection particulière individualise la collectivité vis-à-vis des autres requérants potentiels⁵¹. Dans la même affaire, le Tribunal estime que la collectivité était directement concernée parce que le règlement litigieux contenait une réglementation complète ne laissant place à aucune appréciation de la part des autorités nationales⁵². De même, dans l'arrêt *Land Oberösterreich et Autriche c/ Commission*, le Tribunal de première instance a jugé qu'une autorité régionale pouvait être

⁴⁶ Pt 82 de l'arrêt.

⁴⁷ Pt 82.

⁴⁸ S. WEATHERILL, « The Challenge of the Regional Dimension in the European Union », in S. WEATHERILL / U. BERNITZ (eds), *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, Oxford, Hart, 2005, pp. 1-32, p. 6.

⁴⁹ Les Açores sont non seulement une région autonome en droit portugais mais une région ultrapériphérique reconnue à l'article 349 TFUE.

⁵⁰ TPI 1er juillet 2008, *Região autónoma dos Açores*, précité, pt 52.

⁵¹ TPI 10 février 2000, *Regering van de Nederlandse Antillens c/ Commission*, aff. jointes T-32 et 41/98, EU:T:2000:36, pts 55-56.

⁵² Pt 60.

directement affectée par un acte de la Commission qui l'empêchait d'exercer comme elle l'entendait les compétences propres que lui conférait l'ordre constitutionnel autrichien⁵³. Le fait que la décision était adressée à la République d'Autriche était sans incidence car l'État n'exerçait aucun pouvoir d'appréciation dans la mise en œuvre de cet acte⁵⁴. Le recours visait une mesure rejetant, sur le fondement de l'article 95§5 TCE (actuel 114§6 TFUE), un projet de loi régionale visant à prohiber la culture de semences et de plants composés d'organismes génétiquement modifiés. Un élément décisif dans l'appréciation de la recevabilité semble avoir été le fait que la décision attaquée avait été adoptée suite à une demande de dérogation dans une procédure imposée par le droit communautaire. Le Land jouissait d'une compétence exclusive pour adopter la mesure, dont la notification à la Commission était obligatoire. L'affectation directe du Land aurait sans doute été reconnue moins aisément si aucune procédure de notification préalable n'avait été en cause⁵⁵. Bien que ce raisonnement n'apparaisse pas explicitement dans l'arrêt du Tribunal, son traitement dans l'ordonnance *Région de Bruxelles-Capitale*⁵⁶ retient effectivement cette interprétation restrictive.

L'arrêt *Ville de Paris*⁵⁷ présente, quant à lui, une interprétation particulièrement large de la jurisprudence *Vlaamse Gewest*, en affirmant qu'« il ressort d'une jurisprudence constante que la circonstance qu'un acte de l'Union empêche une personne morale publique d'exercer comme elle l'entend ses compétences propres affecte directement sa position juridique et que, dès lors, cet acte la concerne directement »⁵⁸. Le Tribunal retient cette lecture alors qu'il indique dans le même point que les précédents sur lesquels il se fonde concernent soit l'octroi d'aides publiques par des collectivités territoriales, soit, dans une affaire, l'application de règles en matière agricole à un État avant son adhésion à l'Union. L'innovation se place ainsi discrètement en fin de paragraphe, lorsque le Tribunal ajoute qu'un acte de l'Union concernerait d'autant plus directement une entité infra-étatique qu'il affecterait ses compétences normatives. Cette affirmation, qui paraît pourtant contredire une part importante de la jurisprudence ou du moins aller bien au-delà, n'est pas justifiée. Elle fonde la partie suivante de la motivation de l'arrêt, dans laquelle le Tribunal recherche les compétences réglementaires des communes requérantes qui sont susceptibles d'être affectées par le règlement litigieux⁵⁹. La juridiction s'engage ainsi dans un examen approfondi des propositions d'interprétation de la législation présentées par la Commission européenne pour aller à l'encontre des arguments des requérantes, auxquelles elle donne finalement raison. Le Tribunal estime ainsi qu'en raison du cadre fixé par la directive, les valeurs d'émission fixées dans le règlement empêchent les collectivités requérantes de limiter la circulation de certains véhicules donc d'exercer leurs compétences propres.

Les arguments subsidiaires développés par le Tribunal sont particulièrement intéressants. Le Tribunal accueille un argument tiré d'une crainte que des décisions adoptées par les requérantes

⁵³ TPI 5 octobre 2005, *Land Oberösterreich et Autriche c/ Commission*, T-366/03 et 235/04, EU:T:2005:347, pt 28.

⁵⁴ Pt 29.

⁵⁵ K. LENAERTS / N. CAMBIEN, *op. cit.*, p. 615.

⁵⁶ T ord. 28 février 2019, *Région de Bruxelles-Capitale c/ Commission*, précitée.

⁵⁷ T 13 décembre 2018, *Ville de Paris e.a. c/ Commission*, précité.

⁵⁸ Pt 50 de l'arrêt *Ville de Paris*.

⁵⁹ Pts 51-76.

soient annulées par des juges administratifs nationaux en raison de leur contrariété avec la directive 2007/46⁶⁰ et le règlement litigieux. Il estime en effet que l'effet direct s'attachant non seulement au règlement mais aussi à la disposition visée de la directive permettrait de fonder un recours formé par un particulier devant les juridictions internes⁶¹. Le Tribunal poursuit cette réflexion sur les conséquences juridictionnelles possibles de l'interaction entre le règlement litigieux et des mesures locales visant à lutter contre la pollution de l'air, en évoquant la possibilité de recours en manquement contre les États membres qui devraient répondre des actes de ces collectivités⁶². Rappelant qu'en tout état de cause, l'obligation de coopération loyale s'opposerait à ce que toute entité infra-étatique adopte des mesures contraires à un acte de l'Union européenne, le Tribunal fait montre de compréhension en s'attachant à envisager ces possibilités. Il intègre ainsi dans son raisonnement une réflexion sur les effets indirects et non pas seulement immédiats de la mesure litigieuse sur la capacité d'action des collectivités territoriales.

La motivation de l'arrêt *Ville de Paris* se poursuit encore avec une analyse de la limitation des compétences des requérantes en reprenant les exemples de mesures déjà adoptées qui pourraient entrer dans le champ d'application du règlement litigieux et en citant les procédures en manquement déjà engagées contre les États membres⁶³ pour non-respect des niveaux d'émissions d'oxydes d'azote imposés par la directive 2008/50⁶⁴ dans des villes telles que Bruxelles et Paris. Il s'agit de réaffirmer l'action menée au niveau des requérantes pour lutter contre la pollution de l'air - et la responsabilité qu'elles ont en ce sens, non seulement parce que ce fléau est particulièrement présent sur leurs territoires, mais aussi parce que c'est là qu'est évalué le respect des objectifs fixés par le droit de l'Union. Le Tribunal pointe ainsi une certaine incohérence dans les positions de la Commission européenne, qui identifie des manquements en raison du dépassement de plafonds d'émissions dans les capitales européennes tout en cherchant à nier l'importance du rôle de ces collectivités dans la lutte contre ces émissions notamment en régulant la circulation automobile et, partant, la pertinence d'un accès des requérantes au prétoire pour contester une mesure affectant leur capacité à agir en ce sens.

Cet arrêt *Ville de Paris* a pu apparaître comme une étape importante dans la reconnaissance de l'affectation directe des entités infra-étatiques par des actes de l'Union affectant leurs compétences réglementaires. La prise en compte de l'effet conjugué de plusieurs dispositions de droit de l'Union sur les pouvoirs des communes concernées, ainsi que des conséquences concrètes possibles, y compris contentieuses, du règlement litigieux sur des mesures qu'elles pourraient adopter, montre une volonté d'appréhender la réalité des compétences normatives des collectivités, notamment en

⁶⁰ Directive 2007/46 du Parlement européen et du Conseil du 5 septembre 2007 établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules (directive-cadre), JO L 263, 9.10.2007, p. 1, abrogée depuis par le Règlement n° 2018/858 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à moteur et de leurs remorques, ainsi que des systèmes, composants et entités techniques distinctes destinés à ces véhicules, modifiant les règlements (CE) n° 715/2007 et (CE) n° 595/2009 et abrogeant la directive 2007/46/CE, JO L 151, 14.6.2018, p. 1.

⁶¹ Pts 77-78 l'arrêt *Ville de Paris*, précité.

⁶² Pt 79.

⁶³ Pts 82-83.

⁶⁴ Directive 2008/50 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, JO L 152, 11.6.2008, p. 1.

matière environnementale, et la complexité de l'édifice construit par les multiples échelons réglementaires dans ce domaine. L'affaire *Région de Bruxelles-Capitale* démontre cependant que la portée de cet arrêt reste à déterminer, d'autant qu'un pourvoi est toujours en cours. Le soin apporté à la motivation par le Tribunal dans l'arrêt *Ville de Paris* offre en particulier un contraste saisissant avec celle de son ordonnance dans cette affaire et, surtout, avec celle de l'arrêt de la Cour.

C. Une jurisprudence demeurée excessivement formaliste

En dépit de ce que peuvent laisser espérer certaines applications de la jurisprudence *Vlaamse Gewest*, d'autres arrêts et en particulier les décisions rendues dans l'affaire *Région de Bruxelles-Capitale* montrent à quel point le formalisme demeure un rempart important à l'accès des collectivités territoriales au recours en annulation. Si le critère de l'affectation individuelle demeure inchangé et toujours aussi difficile à remplir, celui de l'affectation directe permet une certaine marge de manoeuvre et pourrait, dans le champ d'application de la troisième hypothèse présentée à l'article 263, al. 4, constituer un moyen d'améliorer l'accès au juge. Cela serait le cas en particulier si l'on retenait l'approche suggérée par certains auteurs qui conduit à éviter une application stricte du critère de l'affectation individuelle. L'arrêt rendu en première instance dans les affaires *Ville de Paris* illustre le potentiel de cette disposition combinée à une interprétation de ce critère qui s'appuie sur une appréhension réaliste de l'impact des actes de l'Union sur l'exercice de leurs compétences par les collectivités territoriales. L'affaire *Région de Bruxelles-Capitale* démontre cependant que les juridictions de l'Union ne sont pas prêtes à dépasser l'interprétation classique du statut de requérant ordinaire appliqué aux entités infra-étatiques⁶⁵.

L'affaire concernait, comme celle qui a donné lieu à l'arrêt *Ville de Paris*, l'incidence d'un acte de portée générale de l'Union sur les compétences réglementaires d'une collectivité territoriale en matière de protection de l'environnement. Le litige portait sur l'intersection des compétences de la Région bruxelloise pour protéger l'environnement, exercées notamment par l'adoption d'un arrêté de 2016 interdisant l'utilisation de produits phytosanitaires contenant du glyphosate, et le règlement d'exécution n° 2017/2324 renouvelant l'approbation de cette substance conformément au règlement n° 1107/2009⁶⁶. L'impact potentiel du règlement d'exécution sur des mesures de ce type apparaît clairement en première analyse: une interdiction de l'usage de produits fondée sur la dangerosité d'une substance se trouve confrontée à l'approbation de la même substance, fondée sur une appréciation contraire de sa dangerosité, à l'échelle du droit européen. La contradiction évidente quant à l'appréciation de la nocivité de la substance aux deux niveaux pouvait légitimement faire craindre aux autorités bruxelloises une remise en cause de leur arrêté, qui faisait déjà l'objet d'un

⁶⁵ Pour une discussion plus détaillée de l'affaire, notamment des conclusions de l'avocat général et de l'arrêt de la Cour, cf. notamment: D. Utrilla, « An opportunity to revisit the locus standi of regions before the CJEU: *Région de Bruxelles-Capitale v Commission* », 20 juillet 2020, EU Law Live; A. Turmo, « A Missed Opportunity? The Judgment of the Court of Justice in *Région de Bruxelles-Capitale v Commission* », 9 décembre 2020, EU Law Live.

⁶⁶ Règlement n° 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, JO L 309, 24.11.2009, p. 1.

recours. Selon le Tribunal et la Cour, ce lien ne suffit toutefois pas à démontrer que la région est « directement concernée » au sens de l'article 263 TFUE.

La requérante avait développé des arguments de trois ordres pour tenter de démontrer qu'elle était directement concernée par le règlement litigieux, toutes liées à un impact de la mesure approuvant la substance sur sa capacité à réguler l'usage des produits qui en contiennent. Le premier argument, le seul que le Tribunal ait traité de manière approfondie, résidait dans une affectation directe liée à la participation de la requérante dans la procédure fédérale d'autorisation de mise sur le marché des produits phytosanitaires, que le règlement obligeait à relancer concernant les produits contenant du glyphosate. Une seconde série d'arguments était liée aux effets du règlement litigieux sur l'effectivité et la validité de l'arrêté de 2016 et, plus généralement, sur les compétences octroyées à la région par le droit constitutionnel belge en matière de protection de l'environnement. Un troisième argument concernait l'impact de la procédure de reconnaissance mutuelle, incluse aux articles 40 et 42 du règlement N° 1107/2009, qui par un effet combiné avec le règlement litigieux conduirait également à empêcher la région d'interdire l'usage de produits contenant du glyphosate.

Ces arguments n'emportent toutefois pas l'adhésion du Tribunal, qui s'appuie dans son ordonnance sur le constat selon lequel les effets sur les compétences réglementaires de la région sont tous indirects. Le renouvellement de l'autorisation d'une substance n'équivaut pas à la confirmation, à l'extension ou au renouvellement d'autorisations de mises sur le marché de produits contenant cette substance⁶⁷. Ces autorisations sont soumises à des procédures particulières établies dans le règlement n° 1107/2009 et relèvent de la compétence des juridictions nationales, puisque ce sont les autorités nationales (fédérales dans le cas de la Belgique) qui doivent intervenir pour donner ou renouveler ces autorisations. De même, les autorités nationales doivent intervenir dans la procédure et peuvent théoriquement s'opposer à la reconnaissance mutuelle: l'effet du règlement litigieux n'est pas immédiat⁶⁸. Quant à la participation de la région aux procédures fédérales d'autorisation de mise sur le marché, le Tribunal estime que la nature de cette participation, qui ne concerne qu'un comité consultatif, ne suffit pas à considérer que la requérante participe à la prise de décision, ce qui serait nécessaire pour qu'elle soit directement concernée par l'obligation de statuer qu'engendre le règlement litigieux⁶⁹.

Il est important de noter que, contrairement à ce qui était le cas dans l'arrêt *Ville de Paris*, le Tribunal ne cite à aucun moment l'arrêt *Vlaamse Gewest*. Le Tribunal renvoie en revanche à l'arrêt *Land Oberösterreich*⁷⁰, auquel il attribue une portée limitée pour distinguer les deux affaires. Selon le Tribunal, l'appréciation de la recevabilité dans cette affaire reposait sur le fait que l'acte litigieux visait *directement* le projet de loi du Land, bien que la décision fût adressée à la République d'Autriche⁷¹. Le fait que l'impact de l'acte sur la région résulte d'une procédure de notification préalable imposée aux autorités régionales apparaît donc comme une différence décisive avec la situation en cause dans l'affaire relative au glyphosate, où les compétences de la région ne sont qu'indirectement affectées par la mesure européenne. Cette distinction paraît pourtant discutable.

⁶⁷ T ord. 28 février 2019, *Région de Bruxelles-Capitale c/ Commission*, précitée, pts 50-54 de l'ordonnance.

⁶⁸ *Ibid.*, pt 60.

⁶⁹ Pt 56.

⁷⁰ TPI 5 octobre 2005, *Land Oberösterreich c/ Commission*, précité.

⁷¹ T ord. 28 février 2019, précitée, pt 66.

Comme l'indique la requérante, en des termes repris par le Tribunal, il semble « assez évident que la vente libre d'un produit nuit à l'effectivité de l'interdiction d'utilisation de ce même produit »⁷². L'approbation renouvelée d'une substance dont la nocivité avait justifié que l'on interdise l'usage de certains produits paraît en effet devoir avoir une incidence puisqu'elle se fonde, elle aussi, sur une évaluation de la dangerosité de cette substance. La Cour de justice confirme cependant que l'écran que constitue notamment l'intervention d'une instance nationale entre l'adoption de l'acte litigieux l'autorisation de mise sur le marché empêche de constater une affectation directe⁷³. De même, la nature consultative de la participation de la région à la procédure belge d'autorisation de mise sur le marché, qui ne constitue pas un « effet direct » du règlement n° 1107/2009, ne suffit pas à considérer que la région est directement concernée⁷⁴.

Il est particulièrement intéressant de noter le contraste entre l'appréhension des effets possibles de l'acte litigieux sur les mesures adoptées au niveau national, ainsi que sur les suites contentieuses envisageables, dans l'ordonnance du Tribunal dans cette affaire et son arrêt dans les affaires *Ville de Paris*. Alors que cet arrêt prend soin d'envisager les conséquences possibles, devant les juridictions nationales et européennes, d'un conflit entre les mesures adoptées par les collectivités locales et l'acte litigieux, l'ordonnance balaie d'un revers de la main les arguments développés en ce sens par la Région de Bruxelles-Capitale. Le Tribunal se contente d'affirmer que « le fait que l'acte attaqué puisse donner lieu à une incertitude objective quant à la légalité de l'arrêté du 10 novembre 2016 ne suffit pas pour établir qu'il aurait empêché la requérante d'exercer comme elle l'entendait » ses compétences⁷⁵. Cette formulation pour le moins surprenante semble reposer sur l'idée qu'une collectivité territoriale peut toujours adopter ou maintenir des actes dont la compatibilité avec le droit de l'Union est en doute: le Tribunal ne conteste pas que ce doute soit pertinent mais estime que cela ne suffit pas à considérer la collectivité comme « directement concernée ». Il est sans doute vrai qu'une autorité nationale peut adopter ou maintenir des actes contraires au droit européen, mais doit-on en déduire que tant qu'une collectivité peut se placer volontairement dans l'illégalité au regard du droit européen, elle n'a pas à avoir accès au prétoire pour contester les actes qui risquent d'entrer en conflit avec ses propres actions ? L'on ne peut s'empêcher de penser à la démonstration *ad absurdum* qu'opérait déjà l'avocat général Jacobs dans ses conclusions dans l'affaire *UPA*⁷⁶, selon laquelle le système actuel déportant l'accès au contrôle de validité sur le juge national peut aboutir à exiger que le requérant méconnaisse sciemment le droit de l'Union pour déclencher un contentieux national qui pourra peut-être lui permettre d'accéder au renvoi en appréciation de validité.

Dans l'examen du pourvoi, la Cour de justice confirme cette approche en développant une argumentation pour le moins surprenante au regard des principes fondateurs du droit de l'Union européenne. Entre deux affirmations selon lesquelles le fait que le Tribunal méconnaisse sa propre

⁷² *Ibid.*, pt 44.

⁷³ CJUE 3 décembre 2020, *Région de Bruxelles-Capitale*, précité, pt 36.

⁷⁴ *Ibid.*, pts 41-42.

⁷⁵ Pt 72 de l'ordonnance.

⁷⁶ Conclusions de l'avocat général JACOBS présentées le 21 mars 2002, dans l'affaire *Unión de Pequeños Agricultores c/ Conseil*, précitées, pt 43.

jurisprudence n'a aucune incidence sur la validité de son ordonnance⁷⁷ (faut-il en déduire que les arrêts des juridictions de l'Union n'ont, selon les membres de la première chambre, aucune portée normative?), la Cour va jusqu'à affirmer que le fait que l'acte litigieux soit postérieur à l'arrêté de la région bruxelloise empêche qu'il produise des effets sur ce dernier⁷⁸. C'est-à-dire, à suivre la motivation de l'arrêt, que la requérante n'a aucune raison de penser qu'un acte de l'Union puisse affecter la légalité d'un acte national postérieur. L'on ne peut que regretter qu'une remise en question aussi radicale du principe de primauté ne soit effectuée qu'en passant, en une seule phrase occultée dans la motivation d'un arrêt portant sur un tout autre sujet! La sidération ressentie par le lecteur découvrant que la Cour adopte une position plus radicale encore que celle du Conseil d'État français avant l'arrêt *Nicolo*⁷⁹, ce que l'on préférera attribuer à une inattention dans la formulation des motifs plutôt qu'à une ignorance déconcertante ou à une volonté de révolutionner son propre ordre juridique, ne doit pas occulter la faiblesse de l'ensemble de l'argumentation développée dans ce passage. Tandis que la possibilité qu'une mesure d'une collectivité locale puisse déclencher un recours en manquement était prise en compte dans la motivation de l'arrêt *Ville de Paris*, la Cour de justice se contente d'affirmer ici que le risque d'un recours en manquement n'est pas de nature à établir une affectation directe. L'indifférence de la Cour quant aux conséquences juridictionnelles possibles d'un conflit de normes entre l'arrêté de la région et le règlement litigieux paraît d'autant plus surprenante que l'arrêt *Ville de Paris* avait justement accepté la légitimité de l'argumentation tendant à démontrer qu'une entité infra-étatique dont une mesure pourrait être annulée, ou conduire à un recours en manquement, est directement concernée par l'acte de l'Union avec lequel il est en conflit.

L'inconstance des juridictions de l'Union dans leur jurisprudence, apparente dans ces deux litiges récents, constitue en réalité une manifestation d'un problème plus général. Elle découle d'une approche de la recevabilité du recours en annulation qui se refuse à tenir compte des compétences effectivement exercées par les entités infra-étatiques. Dès lors qu'au moins une partie de la jurisprudence maintient une règle selon laquelle ne peuvent accéder au prétoire, en démontrant leur affectation directe et individuelle, que les entités infra-étatiques pouvant démontrer que l'acte de l'Union a une incidence sur leurs compétences, il semblerait préférable de retenir une interprétation plus souple et réaliste de cette incidence.

II. Un statut contentieux devenu insoutenable

Les incohérences constatées dans la jurisprudence récente, en particulier entre les arrêts *Ville de Paris* et *Région de Bruxelles-Capitale*, illustrent les lacunes du régime juridique créé par l'interprétation de l'article 263, al. 4, TFUE par la Cour de justice. Dans son pourvoi contre l'ordonnance du Tribunal, la Région de Bruxelles-Capitale a tenté de s'appuyer sur la Convention

⁷⁷ CJUE 3 décembre 2020, pts 62 et 65.

⁷⁸ *Ibid.*, pt 63.

⁷⁹ CE Ass., 20 octobre 1989, *Nicolo*, Rec. 190, n° 108243. Le Conseil d'État s'opposait jusqu'alors, rappelons-le, à la primauté du droit communautaire sur les lois postérieures et non sur tout type de mesure nationale postérieure.

d'Aarhus ⁸⁰pour contester l'obstacle à l'accès à la justice que créent ces conditions de recevabilité. Si cet argument ne convainc pas, car la Convention n'a pas vocation à protéger l'accès au juge d'entités publiques, l'avocat général Bobek remarque très justement que l'idée est plus préoccupante qu'étrange car elle témoigne d'une restriction excessive du droit d'accès au juge pour ces autorités publiques⁸¹. La jurisprudence actuelle empêche par ailleurs le système juridictionnel de l'Union de refléter la réalité des processus réglementaires multiniveaux qui se multiplient dans de nombreux domaines de compétence de l'Union, et dans lesquels les entités infra-étatiques jouent un rôle important. Le renvoi au juge national et aux questions préjudicielles pour assurer la « complétude » du système de voies de recours établi dans les traités ne suffit pas à compenser l'absence de prise en compte du rôle des collectivités territoriales et des entités fédérées dans l'exercice de compétences réglementaires partagées entre l'Union et les États membres (A). L'interprétation stricte des conditions de recevabilité du recours en annulation à l'égard de ces requérantes paraît d'autant moins légitime que les juges de l'Union n'en donnent aucune justification convaincante (B).

A. L'insuffisante reconnaissance du rôle des collectivités territoriales dans des processus réglementaires complexes

La règle réservant l'accès au statut de requérant privilégié au seul État membre, à l'exclusion des collectivités et entités fédérées qui existent en son sein, se fonde sur des motifs légitimes. Cependant, l'application du statut de requérant ordinaire aux entités infra-étatiques, en son état actuel découlant de la jurisprudence restrictive adoptée par la Cour de justice, est très insatisfaisante. Les quelques solutions plus souples adoptées par les juges de l'Union manquent de clarté et de cohérence et ne suffisent pas à compenser les effets de l'application formaliste des critères de recevabilité établis à l'article 263, al. 4, TFUE. La jurisprudence doit se confronter aux compétences exercées par ces échelons infra-étatiques et tenir compte des interactions entre eux et le droit de l'Union (§1). Ces interactions constituent l'une des manifestations de la complexification de nombreux processus réglementaires et administratifs dans l'Union européenne auxquels le système juridictionnel devrait s'adapter (§2).

§1. La nécessaire prise en compte du rôle normatif des entités infra-étatiques

⁸⁰ Convention de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-ONU) sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement, signée par la Communauté européenne le 25 juin 1998 et approuvée le 17 février 2005, par la Décision du Conseil du 17 février 2005 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, 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, JO L 124, 17.5.2005, p. 1.

⁸¹ Conclusions de l'avocat général Bobek présentées dans l'affaire *Région de Bruxelles-Capitale*, précitées, pts 126-127.

Le conflit entre les entités infra-étatiques requérantes et les juridictions de l'Union découle principalement du fait que l'impact d'un acte de l'Union sur l'exercice de leurs compétences propres ne suffit pas à leur ouvrir l'accès au recours en annulation contre cet acte. En effet, l'application des conditions de recevabilité à ces autorités demeure insatisfaisante parce qu'elle ne permet pas véritablement de tenir compte des compétences réglementaires des collectivités et de l'impact du droit de l'Union sur ces compétences. Hors du cas particulier établi par l'arrêt *Vlaamse Gewest*, dont la portée demeure incertaine, le droit de l'Union continue de supposer qu'il existe un État unitaire ou que les intérêts des entités infra-étatiques pourront être utilement défendus par l'État dans un contentieux se déroulant devant les juridictions de l'Union.

En dépit du caractère général de la formule retenue dans l'arrêt *Vlaamse Gewest*, qui vise une décision empêchant la région d'exercer ses compétences propres comme elle l'entend, la jurisprudence postérieure démontre la portée limitée de ce précédent. Il ne suffit pas de démontrer qu'un acte de portée générale empêche une collectivité territoriale d'exercer comme elle l'entend les compétences que lui confère son ordre constitutionnel. La jurisprudence est particulièrement stricte lorsque la compétence en cause est de caractère normatif, réglementaire, reconnaissant plus facilement l'affectation directe lorsque l'acte de l'Union met en cause une compétence exercée par l'adoption de décisions individuelles, en particulier par l'encadrement des aides d'État. C'est à cet égard que l'arrêt *Ville de Paris* a pu donner l'impression d'un revirement, ou du moins d'un assouplissement des conditions de recevabilité, puisque le Tribunal reconnaissait que l'affectation d'une entité infra-étatique pouvait être d'autant plus directe qu'elle concerne ses compétences normatives⁸². C'est également en ce sens que l'avocat général Bobek proposait, dans l'affaire *Région de Bruxelles-Capitale*, d'infléchir la jurisprudence en considérant que chaque fois qu'une entité fédérée d'un État membre est investie de pouvoirs autonomes spécifiques pour une matière déterminée, qu'elle ne peut pas exercer comme elle l'entend en conséquence directe d'une mesure de l'Union, cette entité doit être en mesure de contester l'acte en question⁸³.

Cette approche ne peut toutefois permettre d'élargir l'accès au recours en annulation pour les entités infra-étatiques que si, comme le souligne l'avocat général Bobek, les juges de l'Union appliquent le précédent *Vlaamse Gewest* « dans un esprit ouvert »⁸⁴ qui admet la spécificité de ce type de contentieux. La collectivité territoriale dotée de compétences significatives, en particulier l'entité fédérée, ne peut être appréhendée comme n'importe quel requérant ordinaire. Si les conditions de recevabilité établies à l'article 263 al.4, TFUE telles qu'interprétées par la Cour de justice, ont pour fonction de limiter l'accès des justiciables à la contestation directe de la légalité des actes de l'Union, il ne paraît pas légitime de les appliquer de la même manière à des particuliers défendant leurs intérêts subjectifs et à des entités infra-étatiques défendant des options politiques poursuivies par l'exercice de compétences réglementaires propres. L'application excessivement formaliste des conditions restrictives de recevabilité apparaît donc bien « conceptuellement erronée »⁸⁵. Elle ne tient aucunement compte de la réalité des compétences conférées aux entités infra-étatiques et

⁸² T 13 décembre 2018, *Ville de Paris e.a. c/ Commission*, précité, pt 50.

⁸³ Conclusions de l'avocat général Bobek présentées dans l'affaire *Région de Bruxelles-Capitale*, précitée, pt 132.

⁸⁴ *Ibid.*, pts 132, 135.

⁸⁵ *Ibid.*, pt 135.

exercées par elles. L'argumentation développée par l'avocat général concernant les entités fédérées peut, dans une certaine mesure, être étendue à d'autres collectivités territoriales.

La politique environnementale offre un bon exemple du rôle politique et réglementaire des entités infra-étatiques, comme en témoignent les deux affaires *Ville de Paris* et *Région de Bruxelles-Capitale*. Dans les deux cas, les litiges trouvent leur source dans la défense, par les requérantes, d'options politiques qui se veulent plus protectrices de l'environnement et de la santé des citoyens que les règles établies aux échelles nationales et européenne. Cet activisme écologique à l'échelle des collectivités locales et régionales constitue une tendance importante depuis quelques années, dont on trouve une expression notamment dans l'initiative « Cities Race to Zero » lancée sous l'égide des Nations Unies⁸⁶, qui vise à mobiliser mille municipalités autour d'objectifs de réduction des émissions afin de lutter contre le changement climatique, ou encore dans le réseau C40 qui réunit 97 des plus grandes villes du monde autour d'objectifs environnementaux tels que l'amélioration de la qualité de l'air⁸⁷. Des ONG telles que ClientEarth voient dans le rôle des collectivités territoriales dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques environnementales un aspect de plus en plus central de leur stratégie⁸⁸. Des collectivités territoriales telles que les grandes villes, exprimant une adhésion de plus en plus large de leurs populations à des objectifs ambitieux de protection de l'environnement, se perçoivent ainsi comme des fers de lance de l'écologie. On s'appuie ainsi sur la capacité qu'auraient les collectivités qui souhaitent retenir des options pro-environnementales à s'opposer à l'imposition de standards moins ambitieux par les autorités européennes ou nationales. Le recours aux voies contentieuses fait partie intégrante de cette démarche⁸⁹. Si les collectivités peuvent adopter des mesures destinées à lutter contre la pollution de l'air, elles peuvent aussi utilement agir en justice pour défendre leur capacité à maintenir ou adopter de telles mesures allant au-delà des exigences imposées à des niveaux supérieurs tels que celui du droit européen. L'accès des collectivités locales aux voies juridictionnelles de contestation de mesures qu'elles jugent insuffisamment protectrices de l'environnement apparaît ainsi aussi important que celui des représentants de la société civile, que la Convention d'Aarhus vise à garantir.

La politique environnementale menée en particulier dans les grandes métropoles illustre l'exercice de compétences normatives importantes par les collectivités territoriales. Le traitement de ces entités dans le contentieux de l'Union ne correspond plus aux besoins créés par ces compétences. Une entité fédérée ou une autre forme de collectivité dotée de compétences normatives importantes peut effectivement voir ses compétences affectées par un acte de l'Union. L'approche du Tribunal et de la Cour de justice, telle qu'elle est formulée dans l'affaire *Région de Bruxelles-Capitale*, empêche une prise en compte réaliste de l'incidence du droit de l'Union sur les compétences des

⁸⁶ <https://racetozero.unfccc.int/1000-cities-racing-to-zero-emissions/>.

⁸⁷ <https://www.c40.org>.

⁸⁸ Voir notamment le séminaire organisé par ClientEarth le 14 décembre 2020 sur le thème « The role of cities and regions in the implementation and enforcement of environmental legislation », replay disponible sur le site de l'ONG: <https://www.clientearth.org/projects/access-to-justice-for-a-greener-europe/events/online-seminar-the-role-of-cities-and-regions-in-the-implementation-and-enforcement-of-environmental-legislation/>.

⁸⁹ A. FRIEL, « The Role of Cities and Regions in the Implementation and Enforcement of Environmental Legislation. Access to EU Courts », présentation au séminaire organisé par ClientEarth le 14 décembre 2020, cité note ci-dessus.

entités infra-étatiques. Le fait qu'une « incertitude objective » qu'un règlement de l'Union fait naître quant à la légalité de l'arrêté de la Région de Bruxelles-Capitale ne suffise pas à établir qu'elle est directement concernée paraît difficilement compréhensible. Surtout, l'approche des juridictions de l'Union concernant la relation entre l'acte de l'Union et les compétences de la région est excessivement formaliste, comme l'indique l'avocat général Bobek. C'est ici que réside la principale différence dans l'appréciation de l'affaire par l'avocat général et les juges.

L'avocat général retient une approche plus réaliste de l'incidence sur les compétences propres de la région, estimant qu'elle est évidente lorsque l'on se penche sur le contenu des actes en cause⁹⁰. En effet, l'approbation d'une substance à l'échelle européenne fragilise nécessairement des mesures locales interdisant l'usage de produits qui la contiennent lorsque cette interdiction est fondée sur la nocivité supposée de cette substance. L'écran que constituent, dans l'appréciation des juges, les procédures intermédiaires entre le règlement attaqué et les autorisations de mise sur le marché ne convainc pas. La requérante critique par exemple avec raison l'idée selon laquelle le caractère non-automatique de la procédure de reconnaissance mutuelle empêche une affectation directe⁹¹. L'objection soulevée par la Commission, selon laquelle un État peut toujours refuser l'autorisation d'un produit autorisé par un autre État membre s'il peut avancer des raisons liées à ses caractéristiques environnementales ou agricoles particulières, ne convainc pas. En l'espèce, la mesure adoptée par la région est motivée par l'idée selon laquelle ces produits sont intrinsèquement nocifs: aucune spécificité locale ne saurait être identifiée pour motiver une exception⁹². La marge d'appréciation des autorités nationales et locales paraît donc fort théorique⁹³ et l'incidence du règlement attaqué, plutôt directe. Une appréhension plus réaliste de la nature des compétences en cause, qui relèvent de la politique environnementale développée par la région, mais aussi des effets concrets de l'acte sur cette dernière, induit ainsi une approche différente de la question de la recevabilité.

§2. La nécessaire adaptation du contentieux aux procédures composites

L'absence de prise en compte des compétences normatives réelles des entités infra-étatiques et de l'incidence du droit de l'Union sur elles dans l'application du critère de l'affectation directe témoigne en réalité d'un problème plus général dans la construction du système juridictionnel de l'Union. Les règles actuelles concernant l'accès au contrôle de légalité ne paraissent pas permettre

⁹⁰ Conclusions de l'avocat général Bobek présentées dans l'affaire *Région de Bruxelles-Capitale*, précitées, pt 71.

⁹¹ Pt 46 de l'ordonnance du Tribunal, pt 47 de l'arrêt de la Cour.

⁹² Une décision fondée sur la toxicité intrinsèque d'un produit ne saurait être justifiée par des caractéristiques environnementales ou agricoles locales, autrement dit, comme l'indiquait la requérante en première instance, « le cyanure n'est pas plus toxique au Pôle nord qu'à l'Équateur... » (pt 83 des Observations déposées le 12 juillet 2018 par la requérante sur l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission, dans l'affaire T-178/18, précitée).

⁹³ Conclusions présentées par l'avocat général Bobek le 16 juillet 2020 dans l'affaire *Région de Bruxelles-Capitale c/ Commission*, précitées, pt 99 ss.

d'appréhender la complexité des mécanismes reliant les autorités publiques européennes, nationales et infra-étatiques dans les processus réglementaires et administratifs.

Les différents niveaux d'adoption d'actes réglementaires et de prise de décision dans de nombreux domaines de droit de l'Union doivent donner lieu à des réponses juridictionnelles complexes, adaptées aux mécanismes existants. La multiplication des procédures multiniveaux crée en effet des problèmes spécifiques pour le contrôle des actes. Dans le cas de l'affaire concernant le glyphosate dans *Région de Bruxelles-Capitale*, la procédure fédérale concernant les autorisations de mise sur le marché comprend la consultation d'un comité auquel participe aussi l'entité fédérée, mais elle est également liée aux décisions prises à l'échelle européenne concernant l'approbation des substances et affecte les décisions pouvant être prises à l'échelle fédérée concernant l'usage de produits phytosanitaires. Le système mis en place par le droit de l'Union crée une imbrication des échelles de compétence nationale et européenne, ainsi qu'entre autorités nationales (par la procédure de reconnaissance mutuelle), qui s'ajoute aux procédures nationales plus ou moins complexes suivant la répartition des compétences organisée par les droits constitutionnels nationaux. Or, ces systèmes nationaux doivent eux aussi être pris en compte dans la mesure où la répartition interne des compétences conduit différentes autorités à participer à l'exercice d'une compétence partagée. Outre les conflits de normes qui peuvent donc naître directement entre des actes de l'Union et des actes adoptés par des entités infra-étatiques, la participation de ces entités à des procédures liées à la mise en œuvre du droit de l'Union devrait être prise en compte lorsque l'on détermine les conditions dans lesquelles elles ont accès au contrôle de légalité.

Les enjeux juridictionnels des procédures administratives et réglementaires multiniveaux sont nombreux et les réponses à apporter peuvent prendre des formes diverses, allant jusqu'à remettre en question la hiérarchie habituelle de l'interaction entre droit national et droit de l'Union. L'union bancaire, la politique environnementale, la politique agricole commune sont autant de domaines dans lesquels les procédures composites imbriquant les niveaux national et européen suscitent des interrogations quant à la structure du système juridictionnel de l'Union. Tel est le cas par exemple dans l'affaire *GAEC Jeanningros*⁹⁴, concernant les procédures applicables aux modifications mineures du cahier des charges d'un produit d'appellation d'origine protégée. Un arrêté du ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation et du ministre de l'Économie et des Finances avait approuvé une modification mineure concernant le Comté, qui avait été transmise pour approbation à la Commission. Or, la Commission a approuvé la modification alors que le Conseil d'État était toujours saisi d'une demande de la requérante au principal visant l'annulation de l'arrêté. Le Conseil d'État a alors transmis un renvoi préjudiciel demandant à la Cour de justice s'il devait considérer qu'il n'y avait plus lieu à statuer sur le litige en cours devant lui.

La question posée par cette affaire illustre les difficultés créées par des procédures administratives et réglementaires composites: la mesure est adoptée au niveau national, mais doit être approuvée par la Commission. Si l'on souhaite contester la mesure, faut-il agir à l'échelle des juridictions nationales ou des juridictions européennes? Il est difficile de garantir un contrôle juridictionnel effectif dès lors que les juridictions nationales ne peuvent, en principe, s'opposer aux mesures adoptées au niveau européen, tandis que les juridictions européennes ne peuvent se prononcer sur la

⁹⁴ CJUE 29 janvier 2020, *GAEC Jeanningros c/ Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) e.a.*, C-785/18, EU:C:2020:46; cf. note D. SIMON, « Protection juridictionnelle effective », *Europe* 2020, n° 3, comm. 88.

légalité des actes de droit national. Aucun niveau de juridiction ne permet donc de contester à la fois l'arrêté et son approbation par la Commission.

L'union bancaire est devenue l'un des domaines où se pose le plus fréquemment ce type de problème, comme en témoigne l'affaire *Berlusconi et Fininvest*⁹⁵ qui portait sur les difficultés liées à l'exercice du contrôle juridictionnel dans le mécanisme de surveillance unique, pour lequel les autorités nationales conservent un rôle essentiel conjointement avec la Banque centrale européenne. Il s'agissait pour la Cour de déterminer si les propositions ou projets pour l'autorisation de l'acquisition ou de l'augmentation de participations qualifiées dans des établissements de crédit, soumis par les autorités nationales de surveillance à la BCE, peuvent faire l'objet de recours devant les juridictions nationales. La Cour a jugé que l'article 263 TFUE s'oppose à ce que les juridictions des États membres exercent un contrôle de la légalité des actes d'ouverture, préparatoires et de proposition non contraignante mis en œuvre par les autorités nationales dans le cadre de cette procédure administrative composite d'autorisation. Cette décision découlait notamment du constat selon lequel la coexistence de voies de recours nationales à l'encontre d'actes préparatoires ou de propositions et du recours prévu à l'article 263 TFUE à l'encontre de la décision de l'institution de l'Union mettant fin à la procédure créerait un risque de divergences d'appréciations dans une même procédure⁹⁶.

Les arrêts de la Cour dans ces deux affaires s'appuient sur une proposition de l'avocat général CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, consistant à retenir comme niveau de contrôle juridictionnel celui qui correspond au niveau où réside le pouvoir décisionnel⁹⁷. Ainsi, si l'intervention des autorités nationales ne correspond qu'à une phase préparatoire mais que l'institution de l'Union exerce, seule, le pouvoir décisionnel sans être liée par les positions adoptées dans cette première phase, le contrôle juridictionnel devrait être exercé uniquement au niveau européen. C'est en ce sens que la Cour a tranché dans l'affaire *Berlusconi et Fininvest*⁹⁸, non sans relever que cette solution conduisait à conférer au juge de l'Union une compétence pour se prononcer à titre incident, sur d'éventuels vices entachant la légalité des actes préparatoires adoptés par les autorités nationales qui affecteraient celle de la décision de la BCE⁹⁹. Dans l'affaire *GAEC Jeanningros*, le pouvoir décisionnel est considéré comme principalement attribué aux autorités nationales puisque la Commission n'a que très peu de marge d'appréciation dans la procédure, l'évaluation concrète de la situation se faisant uniquement au niveau national¹⁰⁰. Une bonne pratique pour la Commission

⁹⁵ CJUE 19 décembre 2018, *Silvio Berlusconi et Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest) c/ Banca d'Italia et Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (IVASS)*, C-219/17, EU:C:2018:1023.

⁹⁶ *Ibid.*, pt 50.

⁹⁷ Conclusions de l'avocat général Campos Sánchez-Bordona présentées le 27 juin 2018, dans l'affaire *Berlusconi et Fininvest*, précitée, EU:C:2018:502, pts 57 ss.

⁹⁸ *Ibid.*, pt 105 et CJUE 19 décembre 2018, précité, pt 57.

⁹⁹ CJUE 19 décembre 2018, précité, pt 57.

¹⁰⁰ CJUE 29 janvier 2020, *GAEC Jeanningros*, précité, pt 35.

serait dans ces cas, comme l'indique l'avocat général¹⁰¹, d'attendre l'aboutissement d'une procédure en cours au niveau national avant de rendre sa décision.

Cette solution au problème du lieu d'exercice du contrôle juridictionnel dans les procédures complexes n'est pas sans poser de difficultés. Elle s'appuie sur l'idée selon laquelle la sécurité juridique et l'efficacité des processus décisionnels repose sur un contrôle juridictionnel unique. Elle suppose évidemment que les parties intéressées ont accès au juge afin que ce contrôle juridictionnel soit exercé à l'échelle appropriée. Or, c'est justement sur ce point que le système juridictionnel de l'Union manque aujourd'hui de cohérence, puisque les requérants ordinaires n'ont pas nécessairement accès au niveau juridictionnel le plus approprié pour former leurs recours. Le critère consistant à prendre en considération le niveau où le pouvoir normatif s'exerce pour déterminer l'échelle appropriée de la contestation juridictionnelle des actes devrait aussi pouvoir influencer les conditions de recevabilité des recours en annulation. La question de la protection juridictionnelle ne se pose pas uniquement en termes de répartition des compétences des juridictions pour contrôler les actes de droit national ou de droit européen. Elle est également présente dans la question de l'accès au contrôle des actes de droit européen par le seul juge compétent pour ce faire. Si l'une des parties n'a accès au juge qu'à l'échelle nationale alors que l'échelle la plus appropriée pour présenter sa demande est celle des juridictions de l'Union, sa protection juridictionnelle n'est pas correctement assurée.

B. L'insuffisance des justifications du *statu quo*

La question du statut des entités infra-étatiques comme requérantes dans le recours en annulation met en évidence des problèmes posés par le statut des requérants ordinaires découlant de l'interprétation que font les juridictions de l'Union de l'article 263, al. 4, TFUE. Ces problèmes paraissent avec d'autant plus d'acuité que les requérantes sont des entités infra-étatiques confrontées à des enjeux normatifs et de conflits de normes au même titre que les autorités nationales. Or, les justifications apportées par les juges de l'Union ne sauraient convaincre. D'une part, les alternatives envisageables ou explicitement proposées au recours en annulation sont manifestement insuffisantes (§1), d'autre part, l'argumentation développée par les juges de l'Union est clairement très en deçà de ce que l'on pourrait attendre, notamment au regard des enjeux importants en cause dans le débat sur l'accès au juge, notamment en matière environnementale (§2).

§1. L'insuffisance des alternatives offertes

Les interprétations restrictives des notions d'affectation directe et individuelle applicables aux requérants ordinaires demeurent un obstacle majeur à l'accès des entités infra-étatiques au recours en annulation. L'appréciation d'apparence plus généreuse dans la jurisprudence *Vlaamse Gewest* demeure ambiguë, tant en ce qui concerne son contenu réel du critère appliqué que sa portée, compte tenu de l'inconstance de la jurisprudence. La portée du nouvel élément de l'article 263 al. 4,

¹⁰¹ Conclusions de l'avocat général Campos Sánchez-Bordona présentées le 26 septembre 2019, dans l'affaire *GAEC Jeanningros*, précitée, EU:C:2019:789, pt 66.

applicable aux recours dirigés contre des actes réglementaires sans acte d'exécution, s'est avérée fort restreinte et ne permet pas de passer outre l'exigence de l'affectation directe, qui est souvent décisive dans l'irrecevabilité des recours formés par des entités infra-étatiques. Or, les alternatives que mettent en avant les juridictions de l'Union pour défendre l'idée selon laquelle le système de voies de recours établi par les traités est complet paraissent d'autant moins convaincantes que le requérant n'est pas, dans ces affaires, un justiciable ordinaire mais une entité publique dotée de compétences normatives.

Au premier rang des alternatives présentées par les juridictions de l'Union comme compensant les difficultés d'accès au recours en annulation se trouve toujours le renvoi préjudiciel en appréciation de validité. Différents arguments ont déjà été maintes fois soulevés pour contester l'idée selon laquelle la possibilité de contester à titre incident, lors d'un litige en cours devant une juridiction nationale, la validité de l'acte ne permet pas véritablement de compenser l'absence d'accès au recours direct établi à l'article 263 TFUE, qu'il n'est pas utile de réitérer ici. Certains ont cependant une résonance particulière concernant les entités infra-étatiques, au regard de la jurisprudence récente. Tout d'abord, lorsque l'acte litigieux est un acte réglementaire dépourvu de mesures d'exécution et que l'obstacle découle d'une absence d'affectation « directe », l'adoption de mesures nationales susceptibles de faire l'objet d'un recours ne peut en aucun cas être supposée. Or, en l'absence de telles mesures d'exécution, la seule solution ouverte au justiciable pour déclencher un litige devant les juridictions nationales demeure de se placer sciemment dans l'illégalité.

L'avocat général Bobek relève justement l'absurdité de la situation produite par les règles actuelles en citant l'exemple de l'affaire *Blaise e.a.*¹⁰². Le litige en cours devant le tribunal correctionnel de Foix concernait les poursuites engagées au pénal contre des Faucheurs volontaires qui s'étaient introduits dans des magasins de l'Ariège et y avaient dégradé des bidons de désherbant contenant du glyphosate. Ces militants avaient obtenu du tribunal correctionnel qu'il transmette un renvoi préjudiciel en appréciation de validité à la Cour de justice¹⁰³ afin d'obtenir une évaluation de la conformité du règlement n° 1107/2009 au principe de précaution, notamment concernant l'autorisation du glyphosate. Bien que la Cour de justice ait estimé que le renvoi n'avait révélé aucun élément de nature à affecter la validité du règlement, ce renvoi a permis, dans une certaine mesure, aux militants de faire valoir leurs arguments devant elle. Comme l'indique l'avocat général Bobek, dans la situation actuelle, une région investie de compétences environnementales peut être considérée comme n'ayant « pas qualité pour contester l'autorisation du glyphosate par l'Union, alors que des particuliers qui détruisent des vitrines de magasins et des présentoirs peuvent avoir à la fois intérêt et qualité pour agir »¹⁰⁴.

Dans la mesure où l'accès au renvoi préjudiciel est possible, il l'est plus assurément pour des personnes commettant des actes qualifiables d'infractions pénales que ne l'est l'accès au recours en annulation pour des collectivités territoriales. Il paraît en effet absurde qu'il appartienne à une collectivité, désireuse d'opposer son appréciation de la nocivité d'une substance à celle de la Commission devant les juridictions de l'Union, de créer un litige national, au besoin en envoyant

¹⁰² CJUE 1er octobre 2019, *Blaise e.a.*, C-616/17, EU:C:2019:800.

¹⁰³ Le renvoi avait été perçu comme une victoire par les militants: <https://www.ladepeche.fr/2019/10/02/saisie-par-le-tribunal-de-foix-la-cour-europeenne-valide-les-regles-sur-les-pesticides.8453545.php>.

¹⁰⁴ Conclusions de l'avocat général Bobek présentées dans l'affaire *Région de Bruxelles-Capitale*, précitées, pt 145.

des employés vandaliser quelques magasins à Bruxelles, comme le suggère l'avocat général Bobek¹⁰⁵, puis de convaincre le juge national de la pertinence d'un renvoi préjudiciel. L'articulation entre ces deux voies de contestation des actes de l'Union aboutit en l'état actuel de la jurisprudence à des situations paradoxales.

Par ailleurs, même lorsque le renvoi en appréciation de validité est opéré et que les parties au litige en cause au principal ont la possibilité de présenter leurs arguments à la Cour de justice, force est de reconnaître que cette voie de droit ne présente pas les mêmes avantages que le recours en annulation. Dans les litiges liés à la politique environnementale notamment, les dossiers sont souvent complexes et soulèvent des questions techniques, qui mobilisent des données scientifiques et des expertises diverses. Tel est le cas lorsque le recours vise à contester la validité de l'appréciation effectuée par l'institution européenne quant à la nocivité d'une substance employée dans des pesticides ou d'un plafond d'émissions autorisé. Or, la procédure du renvoi préjudiciel ne permet pas un examen aussi approfondi de ces débats, la Cour de justice ne rassemblant pas suffisamment d'éléments de preuve et s'appuyant essentiellement sur la description des faits opérée par la juridiction de renvoi. Comme le souligne l'avocat général Bobek, il semblerait préférable qu'au lieu de passer par le truchement d'un contentieux national portant sur un objet différent et d'être limité par le cadre de la procédure de l'article 267 TFUE, ce type de débat puisse être d'abord mené devant le Tribunal¹⁰⁶. Cette solution permettrait aux parties de développer leurs arguments de manière approfondie et à la juridiction de l'Union d'examiner l'ensemble des éléments de preuve utiles. Par ailleurs, si l'on se place du point de vue de l'organisation du système juridictionnel de l'Union, mener ce type de discussion au niveau du Tribunal a davantage de sens que de tenter de le faire au niveau de la Cour dans une voie de droit qui n'est pas la plus adaptée à des débats scientifiques complexes.

La possibilité d'accéder indirectement aux juges de l'Union par le renvoi préjudiciel ne constitue donc pas une alternative convaincante au recours en annulation. Rappelons qu'il n'est pas non plus possible de s'appuyer sur la possibilité qu'a l'État membre de représenter les intérêts de l'une de ses collectivités territoriales en faisant usage de son statut de requérant privilégié. L'exécutif de l'État membre ne partage pas nécessairement la position de la collectivité en cause. Il ne formera donc pas nécessairement de recours en annulation pour défendre ses intérêts et, dans l'hypothèse où il le ferait, ne représentera pas forcément fidèlement la position de la collectivité à l'initiative de l'action. L'accès direct des entités infra-étatiques au recours en annulation pour défendre leurs intérêts est seul à même de garantir leur accès au juge et à la présentation des arguments qu'elles souhaitent développer pour contester des actes affectant leur capacité à exercer leurs compétences propres.

§2. L'insuffisance de l'argumentation développée

Le caractère peu convaincant du renvoi aux alternatives habituelles ne représente qu'une partie du problème posé par la jurisprudence actuelle en matière d'accès de cette catégorie de requérants au recours en annulation. Ce renvoi est la manifestation d'un problème plus large dans l'architecture

¹⁰⁵ *Ibid.*, pt 146.

¹⁰⁶ *Ibid.*, pt 143.

du système juridictionnel de l'Union et sa conception de l'accès à la justice. L'insuffisance de l'accès au juge dans l'Union a déjà été soulevée, en particulier en matière environnementale puisque des garanties particulières s'appliquent à cette matière. La faiblesse de la motivation de l'arrêt *Région de Bruxelles* de la Cour de justice en est tout autant un symptôme que l'invocation de la convention d'Aarhus par une entité infra-étatique. La « tendance exagérément restrictive »¹⁰⁷ dans l'interprétation et l'application des règles établies à l'article 263 TFUE se confirme en dépit d'infléchissements dont on peine à comprendre la portée.

La motivation de l'arrêt *Région de Bruxelles* paraît symptomatique du refus, ou de l'incapacité, des membres de la Cour à s'engager dans un débat constructif sur leur jurisprudence et sur les modifications qu'il conviendrait d'apporter au système juridictionnel de l'Union afin de tenir compte de la nouvelle architecture de la Cour de justice de l'Union mais aussi de l'évolution des processus réglementaires et administratifs dans les compétences partagées. Dans l'affaire *Région de Bruxelles-Capitale*, ce contraste entre l'ordonnance du Tribunal et, surtout, l'arrêt de la Cour, et les conclusions de l'avocat général Bobek est saisissant. Les juges ne paraissent pas, en particulier lors du pourvoi, avoir véritablement tenu compte des arguments développés par la requérante, ne serait-ce que pour les réfuter. Le caractère elliptique des motifs de l'arrêt de la Cour renforce l'impression qu'aucune réponse n'est véritablement apportée. Par exemple, la Cour reprend quasiment à l'identique l'argument de la Commission selon lequel « *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 [...] 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* »¹⁰⁸. La reprise de cette position dans l'arrêt de la Cour ne s'accompagne d'aucune référence à la jurisprudence antérieure. Or, c'est bien au regard de la jurisprudence que la région contestait cet argument, en s'appuyant sur des arrêts où les juges de l'Union avaient bien semblé considérer qu'une action en justice, même future, pouvait affecter la situation juridique d'une requérante et ainsi contribuer à établir son intérêt à agir¹⁰⁹. Le fait que l'arrêt de la Cour n'envisage même pas les arrêts antérieurs qui pourraient aller dans le sens de la requérante n'est pas satisfaisant.

Le refus d'engager un débat sur l'état du droit tel qu'il découle de la jurisprudence ou de donner une trace d'un tel débat dans les arrêts est un problème récurrent qui contribue au développement d'une jurisprudence incohérente, non seulement dans ce domaine du contentieux mais dans bien d'autres pans du droit de l'Union. La citation motivée des précédents doit devenir la norme, sans quoi la motivation des arrêts s'appuyant sur une référence jurisprudentielle ou, au contraire, l'écartant ne peut emporter la conviction des lecteurs¹¹⁰. La Cour de justice, poussant le refus d'engager un débat sur les précédents à son paroxysme, oppose dans cet arrêt aux arguments fondés sur une contradiction entre l'ordonnance rendue en première instance et l'arrêt *Ville de Paris* une affirmation invraisemblable selon laquelle, même si une telle contradiction était établie, elle n'aurait

¹⁰⁷ *Ibid.*, pt 138.

¹⁰⁸ Extrait des écrits de la Commission reproduit au pt 61 des Observations de la région de Bruxelles-Capitale sur l'exception d'irrecevabilité, précitées, pt 63 de l'arrêt de la Cour, précité.

¹⁰⁹ Pt 63 des Observations de la région de Bruxelles-Capitale sur l'exception d'irrecevabilité, précitées.

¹¹⁰ M. JACOBS, *Precedents and Case-based Reasoning in the European Court of Justice. Unfinished Business*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 112, p. 278 ss.

aucune incidence sur la validité de l'ordonnance¹¹¹. Nous ne nous attarderons pas sur le fait que cette affirmation contredit l'une des caractéristiques principales de l'élaboration du droit de l'Union européenne. Si les juridictions de l'Union disent le droit et que les juridictions nationales, par exemple, sont censées appliquer les normes telles qu'elles découlent de leurs arrêts, ce qui n'est pas contestable, la moindre des choses pour ces juridictions européennes serait de considérer que, lorsqu'elles souhaitent s'écarter d'un précédent établi, elles doivent motiver cette décision.

La motivation de cet arrêt illustre les effets délétères du déficit de motivation dans le recours aux précédents jurisprudentiels qui grève les décisions des juridictions de l'Union. L'affirmation lapidaire de la Cour conduit à écarter toute discussion du précédent invoqué et donc à exclure tout un pan de l'argumentation développée par la requérante qui s'appuyait sur l'état du droit tel que l'établissait une décision juridictionnelle antérieure. Ce type d'argumentation est pourtant usuel en droit de l'Union européenne, à juste titre dans la mesure où de nombreux pans du droit reposent largement sur la jurisprudence. Les critères appliqués pour identifier l'affectation directe et individuelle des recours sont eux-mêmes de source jurisprudentielle et considérés comme immuables par la Cour de justice, hors de rares exceptions! Un pourvoi fondé sur l'argument selon lequel la décision rendue en première instance ne correspond pas à l'état du droit exprimé dans la jurisprudence antérieure mérite d'être entendu et doit l'être si la Cour doit préserver une certaine cohérence dans la jurisprudence.

De même, l'affirmation selon laquelle la non-conformité possible d'un acte de droit national à un acte antérieur de l'Union ne saurait affecter sa légalité témoigne du peu d'attention apporté par la Cour de justice, non seulement aux arguments développés par la requérante, mais à leur réfutation. Non seulement l'affirmation est si contraire aux principes fondateurs du droit de l'Union européenne qu'elle ressemble à s'y méprendre à une erreur de débutant, elle manifeste une absence totale de volonté d'engager une réflexion argumentée à partir des arguments des parties. L'attitude cavalière de la Cour surprend alors qu'il est question du respect d'un droit fondamental, la protection juridictionnelle effective, et du respect de l'identité constitutionnelle des États membres imposé à l'article 4, paragraphe 2, TUE.

Le refus manifesté dans certains arrêts, tels que ceux de l'affaire *Région de Bruxelles-Capitale*, de développer une véritable argumentation justifiant les choix opérés dans l'interprétation de l'article 263 TFUE est d'autant moins acceptable qu'ils concernent la politique environnementale. Or, les insuffisances du contentieux de l'Union en ce qui concerne l'accès au juge pour les requérants ordinaires ont déjà été relevées, en particulier dans le cadre de la Convention d'Aarhus. Le Comité d'examen du respect des dispositions de la convention s'est prononcé en ce sens en 2011 puis

¹¹¹CJUE 3 décembre 2020, *Région de Bruxelles-Capitale c/ Commission*, précité, pt 65.

2017¹¹², estimant que l'Union méconnaissait les articles 9, paragraphe 3 et 4 de la Convention¹¹³. En particulier, le Comité a estimé que l'interprétation du critère de l'affectation directe constituait un obstacle excessif à l'accès des ONG au recours en annulation¹¹⁴. Il a également réfuté l'idée selon laquelle le renvoi préjudiciel pouvait constituer une alternative valable à l'accès au recours direct. Dans ses conclusions, il indiquait en effet que bien que la possibilité d'accéder au renvoi préjudiciel par le biais d'une action devant les juridictions nationales constitue un « élément significatif » pour garantir l'application uniforme du droit de l'Union dans ses États membres, « *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* »¹¹⁵. Se référant à l'arrêt *Ours slovaques*¹¹⁶, dans lequel la Cour a affirmé qu'« il appartient au juge national, afin d'assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'environnement de l'Union, de donner de son droit national une interprétation qui, dans toute la mesure possible, soit conforme aux objectifs fixés au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention d'Aarhus »¹¹⁷, le Comité d'examen a regretté que la Cour de justice ne se considère pas elle-même liée par ce principe¹¹⁸.

La réaction de l'Union européenne ne paraît pas être à la hauteur des enjeux signalés par le Comité de la convention d'Aarhus. Si le Conseil a réagi assez rapidement en adoptant une décision invitant la Commission à soumettre une nouvelle proposition de règlement¹¹⁹, ce qui a été fait le 14 octobre

¹¹² Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus, Conclusions du 14 avril 2011 (Partie I) et du 17 mars 2017 (Partie II), ACCC/C//2008/32, ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1/ et ECE/MP.PP/C.1/2017/7.

¹¹³ « 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. »

¹¹⁴ Partie I des conclusions du Comité d'examen, précitées, par. 87.

¹¹⁵ Partie I des conclusions, par. 90.

¹¹⁶ CJUE 8 novembre 2016, *Lesoochránárske zoskupenie VLK c/ Obvodný úrad Trenčín*, C-243/15, EC:C:2016:838.

¹¹⁷ *Ibid.*, pt 50.

¹¹⁸ Partie II des Conclusions du Comité d'examen, précitée, par. 80.

¹¹⁹ Décision 2018/881 du Conseil du 18 juin 2018 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, JO L 155, 19.6.2018, p. 6.

2020¹²⁰, cette proposition porte essentiellement sur le contrôle administratif des actes. La Communication du 14 octobre 2020 reprend encore l'idée selon laquelle l'accès au juge, y compris afin de garantir le respect de la Convention, repose essentiellement sur les autorités nationales¹²¹. Les problèmes identifiés dans les conditions de recevabilité applicables au recours en annulation demeurent donc inchangés et une amélioration de l'accès au juge dépend entièrement de la Cour de justice. Or, cette dernière maintient sa position consistant à refuser tout changement d'interprétation de l'article 263 TFUE, en prétendant que le caractère immuable de la disposition se confond avec celui des critères élaborés dans la jurisprudence¹²². Cette position ne suffit pas à convaincre au regard des arguments contraires. La juridiction ne paraît aucunement considérer qu'elle peut ou doit intervenir dans l'amélioration de l'accès au contrôle de légalité des actes de l'Union européenne.

Comme en témoignent les tentatives successives, mais malheureuses, de collectivités territoriales de s'appuyer sur la Convention d'Aarhus¹²³ pour rendre leurs actions recevables, la situation actuelle n'est pas satisfaisante. Au demeurant, une application correcte de la Convention conduirait paradoxalement à traiter les autres requérants non-privilegiés que sont les citoyens, ou encore les ONG, plus favorablement que les entités infra-étatiques qui ne relèvent pas de son champ d'application¹²⁴. Il reste que le *statu quo* est d'autant moins acceptable que la Cour de justice ne paraît pas même chercher à le défendre et semble, au contraire, considérer qu'elle peut opposer une argumentation minimale et déficiente à des revendications fondées sur des principes fondamentaux de l'ordre juridique de l'Union.

Les affaires *Ville de Paris et Région de Bruxelles-Capitale* témoignent, dans l'attente de l'arrêt qui décidera du pourvoi formé dans la première, des lacunes qui grèvent la jurisprudence concernant les conditions de recevabilité des recours en annulation formés par les entités infra-étatiques. Si quelques solutions ont été développées au cours des dernières décennies pour leur reconnaître, dans certains cas, un accès facilité au prétoire, les règles générales demeurent aussi restrictives que pour les autres requérants ordinaires. Cette position, qui ne paraît pas correspondre aux besoins d'un système institutionnel dans lequel ces entités ont un rôle normatif et administratif croissant qui accroît à son tour l'importance de leurs interactions avec le droit de l'Union européenne. Plus préoccupante paraît la légèreté avec laquelle les juges de l'Union traitent les préoccupations liées au

¹²⁰ Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, COM/2020/642 final.

¹²¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 14 octobre 2020, « Améliorer l'accès à la justice en matière d'environnement dans l'Union européenne et ses États membres », COM/2020/643 final.

¹²² Comme le relève d'ailleurs le Comité d'examen : par. 91 de la partie I de ses conclusions.

¹²³ Rappelons que la Région des Açores avait déjà essayé d'invoquer la Convention d'Aarhus dans l'affaire qui l'opposait au Conseil: TPI 1er juillet 2008, *Região autónoma dos Açores c/ Conseil*, précité, pts 43 et 89 ss.

¹²⁴ Requête en pourvoi déposée par la Région de Bruxelles-Capitale le 1er mai 2019, pt 31.

droit à une protection juridictionnelle. Dans un contexte où la Cour de justice se pose en défenseur de la place des juridictions dans la garantie l'État de droit en Pologne, mais où l'on a également dû noter le comportement plus qu'inconvenant de la Cour de justice à l'égard de l'avocat général Sharpston¹²⁵ alors que ce contentieux soulevait également des questions importantes concernant le droit d'accès au juge¹²⁶, il semble nécessaire de s'interroger à nouveau sur le sérieux avec lequel les juges de l'Union prennent ce droit fondamental et sur leur capacité à se remettre en question pour s'appliquer le même standard qu'ils prétendent appliquer aux juridictions nationales.

¹²⁵ Trois ordonnances du Tribunal du 6 octobre 2020 dans les affaires *Eleanor Sharpston c/ Conseil* (T-180/20, EU:T:2020:473), *Eleanor Sharpston c/ Cour de justice de l'Union européenne* (T-184/20, EU:T:2020:474) et *Eleanor Sharpston c/ Conseil et Représentants des gouvernements des États membres* (T-550/20, EU:T:2020:475), Mme Sharpston ayant introduit un pourvoi contre cette dernière (C-685/20 P), constituent le dernier épisode de la saga qui a malheureusement accompagné la fin du mandat de l'avocat général à la Cour de justice. L'affaire T-550/20 avait donné lieu à une demande en référé qui avait donné lieu à une suspension provisoire (T ord. 4 septembre 2020, T:2020:416), le juge Collins estimant que le litige soulevait des questions juridiques complexes. La Vice-Présidente de la Cour de justice a délivré le 10 septembre 2020 deux ordonnances (affaire C-423/20 P(R), C:2020:700, et affaire C-424/20 P(R), EU:C:2020:705) annulant l'ordonnance du juge Collins et rejetant la demande de mesures provisoires. Rappelons que ces deux ordonnances, qui ouvraient la voie aux ordonnances du 6 octobre 2020, ont été rendues sans avoir notifié la requérante de l'existence des pourvois, alors que M. Rantos, successeur de Mme Sharpston, se trouvait déjà sur les lieux et prêtait serment le jour-même. Pour un examen approfondi (et très critique) de l'affaire, voir: D. KOCHENOV / G. BUTLER, « The Independence and Lawful Composition of the Court of Justice of the European Union: Replacement of Advocate General Sharpston and the Battle for the Integrity of the Institution », Jean Monnet Working Paper n° 2, 2020.

¹²⁶ L'absence de tout contrôle juridictionnel sur les décisions conjointes des gouvernements des États membres paraît à tout le moins appeler un débat tant les actes adoptés par ce biais peuvent avoir des effets juridiques et politiques importants, y compris mais pas uniquement concernant la composition d'une institution comme la Cour de justice de l'Union européenne.