

un examen de la légalité pour autant que les caractéristiques de la convention en cause ne s'y opposent pas.

79. En revanche, la disposition de droit international susceptible de servir de critère de référence aux fins du contrôle de légalité doit nécessairement comporter des éléments suffisamment clairs, intelligibles et précis. Pour autant, il importe de souligner qu'une telle disposition peut revêtir une nature mixte. S'il est possible d'isoler dans son contenu des parties répondant à ladite exigence, il doit pouvoir être possible de procéder audit contrôle de légalité.

80. En effet, une disposition du droit international, tout en laissant aux parties contractantes une marge de manœuvre importante à certains égards, peut comporter, en parallèle, des règles précises et inconditionnelles. Je note que de telles dispositions mixtes sont fréquentes en droit de l'environnement.

81. L'adaptation des conditions d'invocabilité que je préconise ne contredit pas, au demeurant, la position de la Cour selon laquelle, dans l'hypothèse de normes dépourvues d'effet direct, telles que les accords OMC, les requérants privilégiés ne peuvent pas non plus demander un contrôle de la légalité en vertu de l'article 263 TFUE. Au contraire, je considère que l'approche retenue dans l'arrêt *Allemagne/Conseil*, puis confirmée dans l'arrêt *Portugal/Conseil*, EU:C:1999:574, reflète justement l'idée selon laquelle ce sont avant tout les particularités de l'accord international en cause qui justifient l'invocabilité directe par un particulier ainsi que l'exercice d'un contrôle de légalité par la Cour ou, au contraire, s'y opposent.

82. Par ailleurs, la nécessité d'établir, dans la jurisprudence de la Cour, une différenciation entre la problématique de l'invocabilité directe d'une disposition conventionnelle et la possibilité de contrôler la validité d'une norme du droit dérivé au regard du droit international a été soulevée dans de nombreuses analyses doctrinales, ainsi que relevée par des avocats généraux. Il a été ainsi soutenu, à juste titre, que la théorie de l'invocabilité directe devrait être reconstruite de manière autonome. »

Dans ce contexte, M. l'avocat général concluait :

« 92. L'article 9, paragraphe 3, me semble (...) constituer une « disposition mixte », dès lors qu'il comporte également une obligation de résultat clairement identifiable pour les parties contractantes.

93. La Cour a elle-même relevé que, « bien que rédigées en termes généraux, les stipulations de l'article 9, paragraphe 3, ont pour objectif de permettre d'assurer la protection effective de l'environnement ». Cette protection se traduit, à l'article 9 de la convention d'Aarhus, par l'instauration de modalités procédurales applicables aux recours destinés à assurer la sauvegarde des « droits de participation civique » découlant de la convention même. De surcroît, l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus doit être lu en combinaison avec l'article 1<sup>er</sup> de ladite convention, lequel met à la charge de chaque partie contractante une obligation de garantir les droits d'accès à la justice en matière d'environnement.

94. En tout état de cause, le caractère mixte de la règle prévue à l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus se traduit, sur le plan national, par la marge d'appréciation accordée au législateur en vue de déterminer certains critères auxquels doit répondre une organisation en vue de contester une violation du droit de l'environnement. Pour autant, il me semble incontestable que l'obligation de garantir l'accès à la justice est suffisamment claire pour faire obstacle à une norme qui aurait pour objet ou pour effet d'écar-

ter certaines catégories de décisions non législatives des autorités publiques du champ du contrôle devant être exercé par les juridictions nationales.

95. Selon moi, au vu de son objectif et de son économie, l'article 9, paragraphe 3, constitue donc, pour partie, une norme suffisamment claire afin de pouvoir servir de fondement au contrôle de légalité en ce qui concerne l'accès à la justice des organisations dotées de la capacité d'agir en vertu de la législation nationale, voire de celle de l'Union. Par conséquent, l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus peut servir de critère de référence aux fins de l'appréciation de la légalité des actes des institutions de l'Union. » L'arrêt de la Cour n'aborde nullement cette analyse au regard de la jurisprudence de l'arrêt « *Biotech* ». C'est particulièrement regrettable au regard de l'analyse circonstanciée des conclusions de son Avocat général. De la sorte, la Cour de justice rate l'occasion de consacrer l'effectivité du droit d'accès au juge au niveau du droit de l'Union.

Cfr., dans le même sens, les affaires jointes C-404/12P et C-4015/12P ayant donné lieu également à un arrêt de la Cour le 13 janvier 2015.

Jacques SAMBON

**C.J.U.E., 13 janvier 2015, aff. Jointes C-404/12 P et C-405/12 P Conseil et Commission c/Stichting Natuur en Milieu et PAN**

Le troisième paragraphe de l'article 9 de la Convention d'Aarhus garantit de manière beaucoup plus large que le paragraphe 2 de la même disposition l'accès à la justice en matière d'environnement. Aussi est-il reconnu aux « membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par le droit interne » d'« 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 ».

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 a notamment mis en œuvre cette obligation. En veillant à « contribuer à l'exécution des obligations découlant de la [convention d'Aarhus], (...), notamment : (...) en garantissant l'accès à la justice en matière d'environnement au niveau de la Communauté, dans les conditions prévues par le présent règlement » (art. 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, d), ce règlement a prévu une procédure de réexamen interne des « actes administratifs », adopté par une « institution ou un organe communautaire » « au titre du droit de l'environnement » (art. 10, § 1<sup>er</sup>).

L'article 2, § 1<sup>er</sup>, sous g), du règlement définit la notion d'« acte administratif » dans les termes restrictifs, à savoir « toute mesure de portée individuelle au titre du droit de l'environnement arrêtée par une institution ou un organe communautaire et ayant un effet juridiquement contraignant et extérieur ».

Étant donné que la notion de « portée individuelle » paraît exclure les actes de portée législative ou des actes de nature réglementaire<sup>1</sup>, le champ d'application matériel de cette procédure est plus restreint que celui de l'article 9, § 3, de la Convention d'Aarhus qui vise les « actes » et les « omissions » des autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement, sans faire référence à la portée individuelle de l'acte querellé.

L'article 9, § 3, de la Convention d'Aarhus est revenu sur le devant de la scène dans un contentieux qui opposait des ONG de protection de l'environnement à la Commission à propos de décisions de refus prises par cette dernière. Les ONG contestaient la portée trop restrictive du règlement par rapport à l'obligation découlant de l'article 9, § 3 de la convention d'Aarhus, laquelle bénéficie de la primauté sur les actes de droit dérivé<sup>2</sup>.

Dans cette affaire, le Tribunal avait accueilli leur recours en annulation de décisions de refus de la Commission au motif que ledit règlement, en limitant les contestations aux seuls actes administratifs individuels, était incompatible avec l'article 9, § 3, de la Convention d'Aarhus (aff. T-338/08). Le Tribunal estimait qu'il lui appartenait d'exercer son contrôle de la légalité d'un tel acte au regard des dispositions de la Convention d'Aarhus, quand bien même ces dernières ne sont pas de nature à engendrer pour les justiciables le droit de s'en prévaloir en justice. En effet, à ses yeux, le règlement litigieux visait à mettre en œuvre une obligation imposée par cet accord aux institutions de l'Union<sup>3</sup>. En considérant que la Convention d'Aarhus devait primer sur le droit dérivé de l'UE, le Tribunal annula les décisions de la Commission de ne pas procéder à un réexamen interne du règlement en cause sous requête des deux ONG.

En appel, saisie par la Commission et le Conseil, la Cour de justice devait trancher la question de l'invocabilité de l'article 9, § 3.

Il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour que lorsque les parties à un accord n'ont pas précisé les effets qu'il pouvait produire dans leur ordre juridique interne, il revient à la Cour de justice de les préciser, en se fondant notamment sur l'esprit, l'économie ou les termes de l'accord en question (pt. 45). Par conséquent, les dispositions d'un accord international auquel l'Union est partie ne peuvent être invoquées à l'appui d'un recours en annulation d'un acte de droit dérivé de l'Union ou d'une exception tirée de l'illégalité d'un tel acte qu'à la condition, d'une part, que la nature et l'économie de cet accord ne s'y opposent pas et, d'autre part, que ces dispositions apparaissent, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises (pt. 46). Cette interprétation restrictive de l'invocabilité s'explique par le fait que les accords en question sont le fruit de négociations entreprises sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels.

C'est ici que le bât blesse. En raison du pouvoir d'appréciation réservé aux parties à la convention, ce paragraphe est dépourvu d'effet direct (pt. 47), ce que la Cour avait déjà jugé dans son arrêt *Lesoochranárske zoskupenie*. Or, cet obstacle peut être surmonté car la Cour a admis, moyennant le

respect de certaines conditions, la possibilité pour un requérant contestant la légalité d'un acte de droit dérivé, de se prévaloir des dispositions d'un accord international qui ne satisfait pas aux conditions d'inconditionnalité et de précision. S'agissant des accords OMC, elle a en effet admis deux exceptions. Ainsi, la Cour peut contrôler la légalité d'un acte de droit dérivé au regard des règles de l'OMC dans les hypothèses suivantes :

- l'acte de droit dérivé renvoie expressément à des dispositions précises des accords OMC<sup>4</sup> ;
- l'UE a entendu donner exécution à une obligation particulière assumée dans le cadre de l'OMC<sup>5</sup>.

L'arrêt rendu par la Grande Chambre le 13 janvier 2015 ne permet pas d'étendre ces deux exceptions au-delà « des particularités des accords de l'OMC qui ont donné lieu à leur application » (pt. 49). En premier lieu, la jurisprudence *Fediol* doit être écartée car l'article 10 du règlement n° 1367/2006 ne renvoie pas explicitement à l'article 9, § 3, de la Convention d'Aarhus (pt. 50). En second lieu, le législateur de l'Union n'a pas tenté en adoptant le règlement litigieux de mettre en œuvre « des obligations particulières » au sens de la jurisprudence *Nakajima* (pt. 51). La CJUE justifia l'absence de mise en œuvre au motif que les parties contractantes à cet accord « disposent d'une large marge d'appréciation quant à la définition des modalités de mise en œuvre des « procédures administratives ou judiciaires » » (pt. 51).

Ceci conduit la Grande Chambre de la Cour à annuler l'arrêt du Tribunal au motif que les conditions de la jurisprudence *Fediol* et *Nakajima c. Conseil* n'étaient pas remplies. Sans doute faut-il comprendre la portée de cet arrêt par la volonté de la Cour de limiter la portée de la jurisprudence *Nakajima c. Conseil* au seul système antidumping. L'argument avancé par la Grande Chambre de la Cour n'est guère convaincant dans la mesure où le règlement litigieux visait précisément à mettre en œuvre ladite Convention d'Aarhus à l'égard des actes non législatifs adoptés par les institutions de l'Union. Il en résulte que les deux exceptions sont d'un faible secours pour garantir, en dehors du domaine de l'OMC, l'invocabilité d'obligations de droit international à l'appui d'un recours en annulation d'un acte de droit dérivé. Si l'on suit à la lettre les enseignements de l'arrêt commenté, il faudrait que les dispositions du règlement destiné à mettre en œuvre la Convention d'Aarhus visent explicitement les dispositions de l'accord international qu'il est censé mettre en œuvre et que ce dernier ne laisse aucune marge de manœuvre aux parties<sup>6</sup>. Autant dire que les conventions internationales visant à protéger l'environnement, dont les dispositions sont généralement dépourvues d'effet direct<sup>7</sup>, ne pourront jamais être invoquées par les particuliers à l'appui de leur recours en annulation. Alors que les requérants buttent sur les écueils de l'interprétation restrictive de l'article 263, § 4, TFUE<sup>8</sup>, cette interprétation restrictive revient à fermer encore davantage le prétoire.

On se souviendra que la Cour de justice avait jugé, dans une affaire de protection des espèces sauvages, qu'une protection effective des droits des justiciables s'imposait. S'agissant de la possibilité de contester la chasse à l'ours brun,

1. T.P.I.C.E., 21 février 1994, Rovigo, T-117/94, *Rec.*, p. II-455, pt. 24.

2. Voir N. de SADELEER et C. PONCELET, « Contestation des actes des institutions de l'Union européenne à l'épreuve de la Convention d'Aarhus », *Rev. trim. dr. eur.*, janvier-mars 2013, pp. 7-34.

3. Trib., Stichting Natuur en Milieu et Pesticide Action Network Europe/Commission, T-338/08, EU:T:2012:300, pt. 54.

4. C.J.U.E., 22 juin 1989, *Fediol c. Commission*, 70/87, EU:C:1989:254, pts. 19 à 22 ; C.J.U.E., 23 novembre 1999, *Portugal/Conseil*, C-149/96, pt. 49.

5. C.J.U.E., 7 mai 1991, *Nakajima c. Conseil*, C-69/89, EU:C:1991:186, pt. 31.

6. En ce sens, A. BERTHIER, « The Lack of Proper Implementation of Article (3) of the Aarhus Convention », *J.E.E. & P.L.*, 2015, n° 12, p. 210.

7. Voir cependant C.J.U.E., 15 juillet 2004, *Étang de Berre*, C-213/03, *Rec.*, p. I-7357.

8. Voir N. de SADELEER et C. PONCELET, *op. cit.*, pp. 17 à 26.

espèce intégralement protégée en vertu du droit dérivé, la Grande Chambre a jugé qu'en dépit de l'absence d'effet direct, les juridictions nationales sont tenues d'interpréter le droit national conformément à ce paragraphe consacrant un droit d'ester pour toute infraction au droit de l'environnement<sup>9</sup>. Il appartient en effet aux juridictions nationales « d'interpréter, dans toute la mesure du possible, le droit procédural relatif aux conditions devant être réunies pour exercer un recours administratif ou juridictionnel conformément tant aux objectifs de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus qu'à celui de protection juridictionnelle effective des droits conférés par le droit de l'Union »<sup>10</sup>. S'agissant de l'interprétation conforme à donner à l'article 9, § 3, les juridictions nationales semblent donc soumises à un traitement plus strict que la Cour de justice.

Il reviendra sans doute au comité de contrôle de la Convention d'Aarhus de se prononcer sur la conformité du règlement n° 1367/2006 par rapport aux obligations internationales en matière de justice environnementale.

Nicolas de SADELEER

**C.J.U.E., 5 février 2015, aff. C-498/13, Agrooikosystema EPE**

Politique agricole commune – Règlement (CE) n° 2078/92 (méthodes de production agricole compatibles avec l'environnement) – Bénéficiaires du régime de retrait des terres agricoles à long terme – Agriculteur

Dans cette affaire, la Cour de justice devait répondre à une question préjudicielle posée par une juridiction grecque à propos de l'interprétation à donner à l'ancien règlement (CE) n° 2078/92 (aujourd'hui abrogé) du Conseil, du 30 juin 1992, concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel, et de son règlement d'exécution (CE) n° 746/96. Le litige opposait une entreprise de gestion écologique des terres agricoles qui tirait son revenu des aides de la PAC en faveur de l'environnement. La juridiction grecque demandait si le programme de retrait des terres agricoles à long terme (RTALT), c'est-à-dire le régime de jachère longue durée, établi par le règlement (CE) n° 2078/92, pouvait bénéficier à des entreprises n'ayant pas à proprement parler de production agricole ou s'il était réservé aux seuls agriculteurs au sens strict. La Cour a répondu par l'affirmative, en se fondant sur les objectifs poursuivis par le règlement, ainsi que sur son contexte, « totalement différent » du contexte actuel, « les aides agricoles [étant, à l'époque,] encore octroyées essentiellement en fonction du volume de la production » (pt. 40). L'arrêt n'a en soi qu'un intérêt historique – le règlement n° 2078/92 ayant été rem-

placé par les règlements successifs sur la politique de développement rural –, sauf sur un point : la Cour confirme, *a contrario*, que la nouvelle définition de la notion d'agriculture – qui inclut, au rang des activités agricoles, « l'exercice d'une activité minimale, définie par les États membres, sur les surfaces agricoles naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture »<sup>1</sup> – autorise les entreprises qui ne disposent pas d'une production agricole mais qui exercent une « activité minimale » (d'entretien des milieux ouverts par exemple) de bénéficier des aides à vocation environnementale relevant du deuxième pilier de la PAC.

Charles-Hubert BORN

**C.J.U.E., 18 décembre 2014, aff. C-551/13, Società Edilizia Turistica Alberghiera Residientale (SETAR) SpA C.E., n° 230.027, 29 janvier 2015, ASBL Recupel et crts**

Directive 2008/98/CE – Gestion des déchets – Possibilité pour un producteur d'éliminer lui-même ses déchets – Faculté ouverte aux États membres – Détermination du système en lien avec les systèmes de collecte des déchets dans les États membres

La Cour de justice de l'Union et le Conseil d'État se sont prononcés récemment sur l'articulation entre les missions des autorités publiques responsables de la gestion des déchets et les actions en matière de collecte et de gestion imposées aux acteurs privés, qu'ils soient producteurs de déchets ou entreprises soumises à l'obligation de reprise de certains déchets, dans une optique de responsabilisation des producteurs.

1. L'affaire soumise à la Cour de justice de l'Union concerne un complexe hôtelier sarde, entreprise privée productrice de déchets qui avait décidé de confier le traitement de ses déchets à une entreprise spécialisée et corrélativement, annonçait à la commune concernée son intention de ne plus acquitter la taxe communale pour l'élimination des déchets solides urbains (la « TARSU », selon l'acronyme italien). Le litige révèle des divergences d'interprétation de l'article 15.1. de la directive 2008/98/CE relative aux déchets, en ce qui concerne la possibilité laissée au producteur initial de déchets de procéder lui-même au traitement de ceux-ci ou le confier à un négociant. Une question préjudicielle est posée à la Cour.

L'article 15.1. dispose que : « Les États membres prennent les mesures nécessaires pour veiller à ce que tout producteur de déchets initial ou autre détenteur de déchets procède lui-

9. C.J.U.E., 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie VLK c. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, C-240/09, *Rec.*, p. I-1255, annoté dans *CMLRev.*, 2012, n° 49, pp. 787-793. Voir B. WEGENER, « European Rights of Action for Environmental NGOs », *JEEPL*, 2011, pp. 315-328 ; M. DELNOY, « Élargissement de l'accès à la justice des associations de défense de l'environnement, par référence à la Convention d'Aarhus et à la directive EIE », *Amén.*, 2011/4, pp. 265 à 268 ; N. de SADELEER, « La quête d'une protection juridictionnelle effective en matière d'évaluation des impacts environnementaux des programmes, plans et projets », *J.D.E.*, 2014.

10. *Ibidem*, pt. 51.

1. Art. 4.1, c, iii, du règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement et du Conseil du 17 décembre 2013 (aides directes).