



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

13 janvier 2015 *

«Pourvoi — Directive 2008/50/CE — Directive concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe — Décision relative à la notification par le Royaume des Pays-Bas du report du délai fixé pour atteindre les valeurs limites pour le dioxyde d'azote et de l'exemption de l'obligation d'appliquer les valeurs limites pour les particules (PM10) — Demande de réexamen interne de cette décision, introduite en application des dispositions du règlement (CE) n° 1367/2006 — Décision de la Commission déclarant la demande irrecevable — Mesure de portée individuelle — Convention d'Aarhus — Validité du règlement (CE) n° 1367/2006 au regard de cette convention»

Dans les affaires jointes C-401/12 P à C-403/12 P,

ayant pour objet trois pourvois au titre de l'article 56 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, introduits le 24 août 2012 (C-401/12 P et C-402/12 P) et le 27 août 2012 (C-403/12 P),

Conseil de l'Union européenne, représenté par M. M. Moore et M^{me} K. Michoel, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

Parlement européen, représenté par MM. L. Visaggio et G. Corstens, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

Commission européenne, représentée par MM. J.-P. Keppenne, P. Oliver, P. Van Nuffel et G. Valero Jordana ainsi que par M^{me} S. Boelaert, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

parties requérantes,

soutenues par:

République tchèque, représentée par M. D. Hadroušek, en qualité d'agent,

partie intervenante au pourvoi,

les autres parties à la procédure étant:

Vereniging Milieudefensie, établie à Amsterdam (Pays-Bas),

Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, établie à Utrecht (Pays-Bas),

représentées par M^e A. van den Biesen, advocaat,

parties demanderesses en première instance,

* Langue de procédure: le néerlandais.

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, M. K. Lenaerts, vice-président, MM. A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh et J.-C. Bonichot (rapporteur), présidents de chambre, M. E. Levits, Mmes C. Toader, M. Berger, A. Prechal, MM. E. Jarašiūnas et C. G. Fernlund, juges,

avocat général: M. N. Jääskinen,

greffier: M^{me} M. Ferreira, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 10 décembre 2013,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 8 mai 2014,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par leurs pourvois, le Conseil de l'Union européenne, le Parlement européen et la Commission européenne demandent l'annulation de l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne Vereniging Milieudefensie et Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht/Commission (T-396/09, EU:T:2012:301, ci-après l'«arrêt attaqué»), par lequel celui-ci a accueilli la demande de Vereniging Milieudefensie et de Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht tendant à l'annulation de la décision de la Commission C(2009) 6121, du 28 juillet 2009 (ci-après la «décision litigieuse»), qui a rejeté comme irrecevable leur demande tendant à ce que la Commission réexamine sa décision C(2009) 2560 final, du 7 avril 2009, par laquelle a été accordée au Royaume des Pays-Bas une dérogation temporaire aux obligations prévues par la directive 2008/50/CE 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, p. 1).

Le cadre juridique

La convention d'Aarhus

- 2 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, signée à Aarhus le 25 juin 1998 et approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005 (JO L 124, p. 1, ci-après la «convention d'Aarhus»), énonce à son article 1^{er}, intitulé «Objet»:

«Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente convention.»

- 3 L'article 9 de ladite convention dispose:

«1. Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que toute personne qui estime que la demande d'informations qu'elle a présentée en application de l'article 4 a été ignorée, rejetée abusivement, en totalité ou en partie, ou insuffisamment prise en compte ou qu'elle n'a pas été traitée conformément aux dispositions de cet article, ait la possibilité de former un recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi.

Dans les cas où une Partie prévoit un tel recours devant une instance judiciaire, elle veille à ce que la personne concernée ait également accès à une procédure rapide établie par la loi qui soit gratuite ou peu onéreuse, en vue du réexamen de la demande par une autorité publique ou de son examen par un organe indépendant et impartial autre qu'une instance judiciaire.

Les décisions finales prises au titre du présent paragraphe 1 s'imposent à l'autorité publique qui détient les informations. Les motifs qui les justifient sont indiqués par écrit, tout au moins lorsque l'accès à l'information est refusé au titre du présent paragraphe.

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

- a) ayant un intérêt suffisant pour agir ou, sinon,
- b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'une partie pose une telle condition,

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

Ce qui constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit est déterminé selon les dispositions du droit interne et conformément à l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de la présente convention. À cet effet, l'intérêt qu'a toute organisation non gouvernementale répondant aux conditions visées au paragraphe 5 de l'article 2 est réputé suffisant au sens du point a) ci-dessus. Ces organisations sont également réputées avoir des droits auxquels il pourrait être porté atteinte au sens du point b) ci-dessus.

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

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

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

5. Pour rendre les dispositions du présent article encore plus efficaces, chaque Partie veille à ce que le public soit informé de la possibilité qui lui est donnée d'engager des procédures de recours administratif ou judiciaire, et envisage la mise en place de mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers ou autres qui entravent l'accès à la justice.»

Le règlement (CE) n° 1367/2006

- 4 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 (JO L 264, p. 13), énonce à son considérant 18:

«L'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus prévoit la possibilité d'engager des procédures judiciaires ou d'autres procédures de recours pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre du droit de l'environnement. Des dispositions relatives à l'accès à la justice devraient être conformes au traité [CE]. Il convient à cet égard que le présent règlement vise uniquement les actes et omissions des autorités publiques.»

- 5 L'article 1^{er}, paragraphe 1, dudit règlement prévoit:

«Le présent règlement a pour objet de contribuer à l'exécution des obligations découlant de la [convention d'Aarhus], en établissant des dispositions visant à appliquer aux institutions et organes communautaires les dispositions de la convention, notamment:

[...]

- d) en garantissant l'accès à la justice en matière d'environnement au niveau de la Communauté, dans les conditions prévues par le présent règlement.»

- 6 L'article 2, paragraphe 1, sous g), du même règlement définit la notion d'«acte administratif» dans les termes suivants:

«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».

- 7 L'article 10 du règlement n° 1367/2006, intitulé «Demande de réexamen interne d'actes administratifs», prévoit à son paragraphe 1:

«Toute organisation non gouvernementale satisfaisant aux critères prévus à l'article 11 est habilitée à introduire une demande de réexamen interne auprès de l'institution ou de l'organe communautaire qui a adopté un acte administratif au titre du droit de l'environnement ou, en cas d'allégation d'omission administrative, qui était censé avoir adopté un tel acte.»

La directive 2008/50

- 8 L'article 22 de la directive 2008/50 prévoit:

«1. Lorsque, dans une zone ou agglomération donnée, les valeurs limites fixées pour le dioxyde d'azote ou le benzène ne peuvent pas être respectées dans les délais indiqués à l'annexe XI, un État membre peut reporter ces délais de cinq ans au maximum pour la zone ou agglomération en cause, à condition qu'un plan relatif à la qualité de l'air soit établi conformément à l'article 23 pour la zone ou l'agglomération à laquelle le report de délai s'appliquerait. Ce plan est complété par les informations énumérées à l'annexe XV, section B, relatives aux polluants concernés et démontre comment les valeurs limites seront respectées avant la nouvelle échéance.

2. Lorsque, dans une zone ou agglomération donnée, les valeurs limites fixées à l'annexe XI pour les PM_{10} ne peuvent pas être respectées en raison des caractéristiques de dispersion du site, de conditions climatiques défavorables ou de contributions transfrontalières, un État membre est exempté de l'obligation d'appliquer ces valeurs limites jusqu'au 11 juin 2011, moyennant le respect des conditions prévues au paragraphe 1 et à condition que cet État membre fasse la preuve qu'il a pris toutes les mesures appropriées aux niveaux national, régional et local pour respecter les délais.

3. Lorsqu'un État membre applique le paragraphe 1 ou 2, il veille à ce que le dépassement de la valeur limite fixée pour chaque polluant ne soit pas supérieur à la marge de dépassement maximale indiquée à l'annexe XI pour chacun des polluants concernés.

4. Les États membres notifient à la Commission les zones ou agglomérations dans lesquelles ils estiment que les paragraphes 1 ou 2 sont applicables et transmettent le plan relatif à la qualité de l'air visé au paragraphe 1, avec tous les renseignements nécessaires pour permettre à la Commission d'évaluer si les conditions pertinentes sont remplies. Dans son évaluation, la Commission prend en considération les effets estimés, actuellement et dans le futur, sur la qualité de l'air ambiant dans les États membres, des mesures qui ont été prises par les États membres, ainsi que les effets estimés, sur la qualité de l'air ambiant, des mesures communautaires actuelles et des mesures prévues, que doit proposer la Commission.

En l'absence d'objection de la part de la Commission dans les neuf mois qui suivent la réception de la notification, les conditions pertinentes pour l'application du paragraphe 1 ou du paragraphe 2 sont réputées remplies.

En cas d'objection, la Commission peut demander aux États membres d'adapter les plans relatifs à la qualité de l'air ou d'en fournir de nouveaux.»

Les antécédents du litige

- 9 Le 15 juillet 2008, le Royaume des Pays-Bas a, conformément à l'article 22 de la directive 2008/50, notifié à la Commission le report du délai fixé pour atteindre la valeur limite annuelle déterminée pour le dioxyde d'azote dans neuf zones ainsi que l'exemption de l'obligation d'appliquer les valeurs limites journalières et annuelles déterminées pour les particules passant dans un orifice d'entrée avec un rendement de séparation de 50 % pour un diamètre aérodynamique de 10 μm .
- 10 Le 7 avril 2009, la Commission a accepté ce report en adoptant la décision C(2009) 2560 final.
- 11 Par lettre du 18 mai 2009, Vereniging Milieudefensie, une association de droit néerlandais ayant pour objet la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de l'air aux Pays-Bas, et Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, une fondation de droit néerlandais qui se consacre à la lutte contre la pollution de l'air dans la région d'Utrecht (Pays-Bas), ont introduit, auprès de la Commission, une demande de réexamen interne de cette décision en vertu de l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1367/2006.
- 12 Par la décision litigieuse, la Commission a rejeté cette demande comme irrecevable au motif que la décision C(2009) 2560 final n'est pas une mesure de portée individuelle et qu'elle ne peut, dès lors, être considérée comme un «acte administratif», au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous g), du règlement n° 1367/2006, susceptible de faire l'objet de la procédure de réexamen interne prévue à l'article 10 de celui-ci.

Le recours devant le Tribunal et l'arrêt attaqué

- 13 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 6 octobre 2009, Vereniging Milieudefensie et Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht ont demandé l'annulation de la décision litigieuse.
- 14 Le Royaume des Pays-Bas, le Parlement et le Conseil sont intervenus au soutien des conclusions de la Commission.
- 15 Par l'arrêt attaqué, le Tribunal a fait droit à la requête en annulation.
- 16 Le Tribunal a rejeté comme irrecevable la demande des requérantes visant à ce que le Tribunal ordonne à la Commission de statuer au fond sur ladite demande de réexamen interne et lui fixe un délai à cet égard.
- 17 Le Tribunal a également rejeté comme non fondé le premier moyen soulevé par les requérantes en première instance, tiré de ce que la Commission aurait commis une erreur de droit en qualifiant la décision attaquée d'acte de portée générale ne pouvant être considéré comme un acte administratif au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous g), du règlement n° 1367/2006 et, partant, ne pouvant faire l'objet d'une demande de réexamen interne au titre de l'article 10, paragraphe 1, de ce règlement. En revanche, le Tribunal a accueilli le second moyen, invoqué à titre subsidiaire, tiré de l'illégalité de cette dernière disposition en raison de son incompatibilité avec l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus.
- 18 Après avoir rappelé, aux points 51 et 52 de l'arrêt attaqué, que, à l'instar de tout autre accord international auquel l'Union européenne est partie, la convention d'Aarhus bénéficie de la primauté sur les actes de droit dérivé de l'Union, le Tribunal a précisé, au point 53 de ce même arrêt, que le juge de l'Union ne peut procéder à l'examen de la validité d'une disposition d'un règlement au regard d'un traité international que lorsque la nature et l'économie de celui-ci ne s'y opposent pas et que, par ailleurs, ses dispositions apparaissent du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises.
- 19 Il a cependant précisé, en se référant notamment aux arrêts de la Cour Fediol/Commission (70/87, EU:C:1989:254) et Nakajima/Conseil (C-69/89, EU:C:1991:186), que celle-ci a jugé qu'il lui appartenait d'exercer son contrôle de la légalité d'un acte de l'Union au regard des stipulations d'un accord international qui ne sont pas de nature à engendrer pour le justiciable le droit de s'en prévaloir en justice lorsque l'Union a entendu mettre en œuvre une obligation particulière assumée dans le cadre de cet accord ou dans le cas où l'acte de droit dérivé renvoie expressément à des dispositions précises de celui-ci. Le Tribunal en a conclu, au point 54 de l'arrêt attaqué, que le juge de l'Union doit pouvoir procéder au contrôle de la légalité d'un règlement au regard d'un accord international lorsque ce règlement vise à mettre en œuvre une obligation imposée par cet accord aux institutions de l'Union.
- 20 Aux points 57 et 58 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a estimé que ces conditions étaient remplies en l'espèce dès lors que, d'une part, les requérantes en première instance, qui n'invoquaient pas l'effet direct des dispositions de l'accord, mettaient en cause de façon incidente, conformément à l'article 241 CE, la validité d'une disposition du règlement n° 1367/2006 au regard de la convention d'Aarhus et que, d'autre part, ce règlement avait été adopté pour satisfaire aux obligations internationales de l'Union, prévues à l'article 9, paragraphe 3, de cette convention, ainsi qu'il résulte de l'article 1^{er}, paragraphe 1, ainsi que du considérant 18 de ce règlement.
- 21 Le Tribunal a jugé, au point 69 de l'arrêt attaqué, que l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1367/2006, en ce qu'il ne prévoit de procédure de réexamen interne que pour un «acte administratif», lequel est défini à l'article 2, paragraphe 1, sous g), comme «toute mesure de portée individuelle», n'est pas compatible avec l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus.

22 Le Tribunal a, en conséquence, annulé la décision litigieuse.

Les conclusions des parties et la procédure devant la Cour

- 23 Par son pourvoi introduit le 24 août 2012 (affaire C-401/12 P), le Conseil demande à la Cour d'annuler l'arrêt attaqué, de rejeter dans son intégralité le recours des requérantes en première instance et de condamner ces dernières aux dépens.
- 24 Par son pourvoi introduit le 24 août 2012 (affaire C-402/12 P), le Parlement demande à la Cour d'annuler l'arrêt attaqué, de rejeter dans son intégralité le recours desdites parties et de condamner ces dernières aux dépens.
- 25 Par son pourvoi introduit le 27 août 2012 (affaire C-403/12 P), la Commission demande à la Cour d'annuler l'arrêt attaqué, de rejeter dans son intégralité le recours des mêmes parties ainsi que de condamner ces dernières aux dépens exposés en première instance et dans la procédure de pourvoi.
- 26 Par ordonnance du président de la Cour du 21 novembre 2012, les affaires C-401/12 P à C-403/12 P ont été jointes aux fins de la procédure écrite et orale ainsi que de l'arrêt.
- 27 Le 28 février 2013, Vereniging Milieudefensie et Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht ont déposé un mémoire en réponse au pourvoi dans lequel elles demandent à la Cour de rejeter les pourvois et de condamner le Conseil, le Parlement et la Commission aux dépens exposés par elles tant en première instance que dans la procédure de pourvoi.
- 28 Elles ont également formé un pourvoi incident par lequel elles demandent à la Cour d'annuler l'arrêt attaqué ainsi que la décision litigieuse et de condamner les défenderesses en première instance aux dépens exposés par elles tant en première instance que dans la procédure de pourvoi.

Sur les pourvois

Sur le pourvoi incident

Argumentation des parties

- 29 Vereniging Milieudefensie et Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht font valoir que le Tribunal a entaché l'arrêt attaqué d'erreur de droit en s'abstenant de reconnaître à l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus un effet direct, à tout le moins, en ce qu'il prévoit que les «actes» qui portent atteinte au droit national de l'environnement doivent pouvoir faire l'objet d'un recours et, en conséquence, en refusant d'apprécier la légalité de l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1367/2006 au regard de cette disposition de ladite convention.
- 30 Le Conseil, le Parlement et la Commission estiment que le pourvoi incident doit être rejeté comme irrecevable au motif que le moyen invoqué ne vise en réalité qu'à remettre en cause une partie de la motivation de l'arrêt attaqué, et non pas sa solution, de sorte qu'il ne répondrait pas aux exigences énoncées à l'article 178 du règlement de procédure de la Cour.
- 31 Le Conseil, le Parlement et la Commission soutiennent à titre subsidiaire que le moyen invoqué est, en tout état de cause, non fondé.

Appréciation de la Cour

- 32 Il y a lieu de relever que, conformément aux articles 169, paragraphe 1, et 178, paragraphe 1, du règlement de procédure, tout pourvoi, qu'il soit principal ou incident, ne peut avoir pour objet que l'annulation, totale ou partielle, de la décision du Tribunal.
- 33 En l'espèce, Vereniging Milieudefensie et Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht ont obtenu, devant le Tribunal, l'annulation de la décision litigieuse conformément aux conclusions de leur recours. Leur pourvoi incident qui ne tend, en réalité, qu'à obtenir une substitution de motifs en ce qui concerne l'analyse de l'invocabilité de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus, ne saurait, dès lors, être accueilli (voir, par analogie, pour ce qui concerne un pourvoi principal, arrêt Al-Aqsa/Conseil et Pays-Bas/Al-Aqsa, C-539/10 P et C-550/10 P, EU:C:2012:711, points 43 à 45).
- 34 Il résulte de ce qui précède que le pourvoi incident doit être rejeté comme irrecevable.

Sur les pourvois principaux

- 35 Le Conseil, le Parlement et la Commission font valoir à titre principal que le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant que l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus peut être invoqué aux fins d'apprécier la conformité avec cette disposition de l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1367/2006.
- 36 À titre subsidiaire, ils font valoir que le Tribunal a commis une erreur de droit en estimant que l'article 9, paragraphe 3, de ladite convention s'oppose à une disposition telle que l'article 10, paragraphe 1, dudit règlement.

Sur le premier moyen des pourvois

Argumentation des parties

- 37 Le Conseil soutient que les deux cas dans lesquels la Cour a admis la possibilité pour un particulier de se prévaloir des dispositions d'un accord international qui ne satisfait pas aux conditions d'inconditionnalité et de précision requises pour pouvoir être invoqué aux fins d'apprécier la validité des dispositions d'un acte de l'Union sont exceptionnels et ne correspondent pas, en tout état de cause, à celui de l'espèce.
- 38 En effet, d'une part, la solution retenue dans l'arrêt Fediol/Commission (EU:C:1989:254) se justifierait par les circonstances particulières de l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt, dans laquelle le règlement en cause conférait aux opérateurs intéressés le droit de se prévaloir des règles de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (ci-après le «GATT»). En outre, cette solution n'aurait pas vocation à être appliquée en dehors du champ spécifique de cet accord.
- 39 D'autre part, quant à la jurisprudence issue de l'arrêt Nakajima/Conseil (EU:C:1991:186), le Conseil estime qu'elle ne concerne que le cas où l'Union a entendu mettre en œuvre une obligation particulière assumée dans le cadre du GATT, ce qui ne serait pas non plus le cas en l'espèce.
- 40 Le Parlement et la Commission invoquent, en substance, des arguments similaires.
- 41 S'agissant de l'arrêt Fediol/Commission (EU:C:1989:254), la Commission ajoute qu'il ne vise que le cas où un acte de l'Union a renvoyé explicitement à des dispositions particulières du GATT.

- 42 Quant à l'arrêt *Najima/Conseil* (EU:C:1991:186), elle estime qu'il ne peut être interprété comme permettant de contrôler tout acte du droit de l'Union au regard de l'accord international que cet acte met, le cas échéant, en œuvre. Pour qu'un tel contrôle puisse être exercé, il conviendrait que l'acte du droit de l'Union constitue une exécution directe et exhaustive de l'accord international et qu'il se rapporte à une obligation suffisamment claire et précise de celui-ci, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce.
- 43 Le Parlement fait valoir que l'arrêt *Fediol/Commission* (EU:C:1989:254) ne vise que le cas d'un renvoi exprès d'un acte de droit dérivé à des dispositions précises d'un accord international, qui constitue non pas une simple référence à ces dispositions, mais une incorporation de celles-ci. Par conséquent, le Tribunal ne pouvait se fonder sur le considérant 18 du règlement n° 1367/2006, qui ne fait que décrire l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus, pour estimer que cette condition est remplie en l'espèce. En outre, et en tout état de cause, il résulterait de cette jurisprudence de la Cour que, si un règlement de l'Union incorpore les dispositions d'un accord international, celles-ci ne pourraient être invoquées que pour contrôler la validité des actes pris en application de ce règlement et non pas la validité de ce règlement lui-même.
- 44 S'agissant de l'arrêt *Nakajima/Conseil* (EU:C:1991:186), le Parlement soutient que la solution consacrée dans cet arrêt concerne le cas où un acte de droit dérivé met en œuvre une obligation particulière imposée par un accord international, dans le cadre de laquelle l'Union est obligée d'agir dans un sens déterminé et ne saurait bénéficier d'une marge discrétionnaire d'appréciation. Or, les «obligations» auxquelles se réfère le Tribunal au point 58 de l'arrêt attaqué ne seraient pas des obligations «particulières», au sens de l'arrêt *Nakajima/Conseil* (EU:C:1991:186), dès lors que les parties contractantes à la convention d'Aarhus disposent d'une large marge d'appréciation quant à la définition des modalités de mise en œuvre des «procédures administratives ou judiciaires» visées à l'article 9, paragraphe 3, de cette convention, sous réserve du respect des exigences énoncées à l'article 9, paragraphe 4, de celle-ci.
- 45 Le Parlement fait également valoir, en invoquant l'arrêt *Commission/Irlande e.a.* (C-89/08 P, EU:C:2009:742), que le Tribunal n'a pas respecté le principe du contradictoire en ayant appliqué les principes issus de la jurisprudence issue de l'arrêt *Nakajima/Conseil* (EU:C:1991:186) sans que leur pertinence pour le cas d'espèce ait été préalablement discutée entre les parties.
- 46 Il ajoute que les circonstances de l'affaire sont également distinctes de celles de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt *Racke* (C-162/96, EU:C:1998:293) qui concernait la violation d'une règle de droit international coutumier affectant l'application d'une disposition d'un accord international dont l'effet direct n'était pas contesté.
- 47 La Commission rappelle également que la Cour, dans ses arrêts *Intertanko e.a.* (C-308/06, EU:C:2008:312) ainsi que *Air Transport Association of America e.a.* (C-366/10, EU:C:2011:864), n'a pas accepté de contrôler la validité d'une directive par rapport à un accord international alors même que cette directive contenait des références à celui-ci.
- 48 *Vereniging Milieudefensie et Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht* soutiennent, tout d'abord, qu'il ne ressort pas de l'arrêt *Lesoochranárske zoskupenie* (C-240/09, EU:C:2011:125) d'indication sur l'éventuel effet direct de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus en ce qui concerne les actes susceptibles de faire l'objet d'un recours au sens de cette disposition.
- 49 Elles estiment, d'une part, que, par sa nature et son objet, cette convention ne fait pas obstacle au contrôle, à la demande d'associations de défense de l'environnement, de la validité d'un acte de droit dérivé de l'Union et, d'autre part, que les conditions de ce contrôle, énoncées dans l'arrêt *Fediol/Commission* (EU:C:1989:254) sont remplies dès lors que le règlement n° 1367/2006 comporte plusieurs références à ladite convention, et notamment à l'article 9, paragraphe 3, de celle-ci.

- 50 Elles soutiennent, ensuite, que la seule possibilité de contrôle de la légalité d'un acte général du droit de l'Union par la Cour saisie de décisions de renvoi à titre préjudiciel par des juridictions nationales ne suffit pas pour assurer le respect de ladite disposition.
- 51 Enfin, elles font valoir que le Tribunal a respecté le principe du contradictoire puisqu'il a donné aux parties l'occasion de se prononcer sur l'application dans la présente affaire de la jurisprudence issue des arrêts Fediol/Commission (EU:C:1989:254) et Nakajima/Conseil (EU:C:1991:186) lors de l'audience. En tout état de cause, les circonstances de la présente affaire seraient différentes de celles ayant donné lieu à l'arrêt Commission/Irlande e.a. (EU:C:2009:742) invoqué par le Parlement.

Appréciation de la Cour

- 52 En vertu de l'article 300, paragraphe 7, CE (devenu l'article 216, paragraphe 2, TFUE), les accords internationaux conclus par l'Union lient les institutions de celle-ci et prévalent, par conséquent, sur les actes qu'elles édictent (voir, en ce sens, arrêt Intertanko e.a., EU:C:2008:312, point 42 et jurisprudence citée).
- 53 Toutefois, les effets, dans l'ordre juridique de l'Union, des stipulations d'un accord conclu par celle-ci avec les États tiers ne sauraient être déterminés en faisant abstraction de l'origine internationale de ces stipulations. Conformément aux principes du droit international, les institutions de l'Union qui sont compétentes pour négocier et conclure un tel accord sont libres de convenir avec les États tiers concernés des effets que les dispositions de cet accord doivent produire dans l'ordre interne des parties contractantes. À défaut pour cette question d'avoir été expressément réglée dans ledit accord, c'est aux juridictions compétentes et en particulier à la Cour, dans le cadre de sa compétence en vertu du traité FUE, qu'il appartient de la trancher au même titre que toute autre question d'interprétation relative à l'application de l'accord en question dans l'Union, en se fondant notamment sur l'esprit, l'économie ou les termes de cet accord (voir, arrêt FIAMM e.a./Conseil et Commission, C-120/06 P et C-121/06 P, EU:C:2008:476, point 108 et jurisprudence citée).
- 54 Il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour que 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 (voir arrêts Intertanko e.a., EU:C:2008:312, point 45; FIAMM e.a./Conseil et Commission, EU:C:2008:476, points 110 et 120; ainsi que Air Transport Association of America e.a., EU:C:2011:864, point 54).
- 55 S'agissant de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus, celui-ci ne contient aucune obligation inconditionnelle et suffisamment précise de nature à régir directement la situation juridique des particuliers et ne répond pas, de ce fait, à ces conditions. En effet, dès lors que seuls «les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par [le] droit interne» sont titulaires des droits prévus audit article 9, paragraphe 3, cette disposition est subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'un acte ultérieur (voir arrêt Lesoochranárske zoskupenie, EU:C:2011:125, point 45).
- 56 Il est, certes, vrai que la Cour a également estimé que, dans le cas où l'Union a entendu donner exécution à une obligation particulière assumée dans le cadre des accords conclus dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (ci-après, les «accords OMC») ou lorsque l'acte du droit de l'Union en cause renvoie expressément à des dispositions précises de ces accords, il appartient à la Cour de contrôler la légalité de l'acte en cause et des actes pris pour son application au regard des règles de ces accords (voir arrêts Fediol/Commission, EU:C:1989:254, points 19 à 23; Nakajima/Conseil, EU:C:1991:186, points 29 à 32; Allemagne/Conseil, C-280/93, EU:C:1994:367, point 111, et Italie/Conseil, C-352/96, EU:C:1998:531, point 19).

- 57 Toutefois, ces deux exceptions n'ont été justifiées que par les particularités des accords ayant donné lieu à leur application.
- 58 En effet, en ce qui concerne, en premier lieu, l'arrêt *Fediol/Commission* (EU:C:1989:254), il convient de relever que l'article 2, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2641/84 du Conseil, du 17 septembre 1984, relatif au renforcement de la politique commerciale commune, notamment en matière de défense contre les pratiques commerciales illicites (JO L 252, p. 1), en cause dans l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt, renvoyait expressément aux règles du droit international fondées, pour l'essentiel, sur le GATT et conférait aux intéressés le droit de se prévaloir des dispositions de celui-ci dans le cadre d'une plainte introduite en vertu de ce même règlement (arrêt *Fediol/Commission*, EU:C:1989:254, point 19), alors que, en l'espèce, l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1367/2006 n'effectue pas de renvoi direct à des dispositions précises de la convention d'Aarhus ni ne confère un droit aux particuliers. Par conséquent, en l'absence d'un tel renvoi explicite à des dispositions d'un accord international, ledit arrêt ne saurait être considéré comme pertinent en l'espèce.
- 59 En ce qui concerne, en second lieu, l'arrêt *Nakajima/Conseil* (EU:C:1991:186), il importe de relever que les actes du droit de l'Union en cause dans celui-ci étaient liés au système antidumping qui est très dense dans sa conception et son application, dans le sens qu'il prévoit des mesures à l'égard des entreprises accusées de recourir à des pratiques de dumping. Plus concrètement, le règlement de base en cause dans cette affaire avait été institué en conformité avec les obligations internationales existantes de la Communauté, notamment celles qui découlent de l'accord relatif à la mise en œuvre de l'article VI de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, approuvé, au nom de la Communauté, par la décision 80/271/CEE du Conseil, du 10 décembre 1979, concernant la conclusion des accords multilatéraux résultant des négociations commerciales de 1973 à 1979 (JO 1980, L 71, p. 1) (voir arrêt *Nakajima/Conseil*, EU:C:1991:186, point 30). Or, en l'espèce, il ne saurait être question de mise en œuvre, par l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1367/2006, des obligations particulières au sens dudit arrêt, dans la mesure où, ainsi qu'il ressort de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus, les parties contractantes à celle-ci disposent d'une large marge d'appréciation quant à la définition des modalités de mise en œuvre des «procédures administratives ou judiciaires».
- 60 À cet égard, il convient de relever qu'il n'est pas possible de considérer que, en adoptant ledit règlement, qui ne concerne que les institutions de l'Union et ne porte, d'ailleurs, que sur l'un des recours dont disposent les justiciables pour faire respecter le droit de l'environnement de l'Union, celle-ci aurait entendu mettre en œuvre, au sens de la jurisprudence rappelée au point 56 du présent arrêt, les obligations qui découlent de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus à l'égard des procédures administratives ou juridictionnelles nationales, lesquelles, en l'état actuel du droit de l'Union, relèvent d'ailleurs essentiellement du droit des États membres (voir, en ce sens, arrêt *Lesoochranárske zoskupenie*, EU:C:2011:125, points 41 et 47).
- 61 Il résulte de tout ce qui précède que, en jugeant que l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus pouvait être invoqué aux fins d'apprécier la légalité de l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1367/2006, le Tribunal a entaché l'arrêt attaqué d'une erreur de droit.
- 62 Dès lors, il y a lieu, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens invoqués par le Conseil, le Parlement et la Commission à l'appui de leurs pourvois, d'annuler l'arrêt attaqué.

Sur le recours devant le Tribunal

- 63 Conformément à l'article 61 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, lorsque le pourvoi est fondé, la Cour annule la décision du Tribunal et peut alors soit statuer elle-même définitivement sur le litige, lorsque celui-ci est en état d'être jugé, soit renvoyer l'affaire devant le Tribunal pour qu'il statue.

- 64 La Cour estime que l'affaire est en état d'être jugée et qu'il convient de statuer au fond sur la demande d'annulation de la décision litigieuse.
- 65 Par le premier moyen de leur recours devant le Tribunal, Vereniging Milieudefensie et Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht ont fait valoir que la Commission avait considéré à tort comme irrecevable leur demande de réexamen interne de la décision du 7 avril 2009, au motif qu'il s'agissait d'une mesure de portée générale.
- 66 Il y a lieu, pour les mêmes motifs que ceux retenus par le Tribunal, de rejeter ce moyen comme non fondé.
- 67 Vereniging Milieudefensie et Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht ont également fait valoir, par le second moyen de leur recours, que l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1367/2006 est invalide, en ce qu'il limite la notion d'«actes» au sens de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus aux seuls actes administratifs individuels.
- 68 Il résulte du point 55 du présent arrêt que l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus manque de la clarté et de la précision requises pour que cette disposition puisse utilement être invoquée devant le juge de l'Union aux fins d'apprécier la légalité de l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1367/2006.
- 69 Il convient, par conséquent, de rejeter également ce second moyen du recours comme non fondé.
- 70 Aucun des deux moyens du recours introduit par Vereniging Milieudefensie et Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht devant le Tribunal n'étant fondé, celui-ci doit être rejeté.

Sur les dépens

- 71 Conformément à l'article 138, paragraphe 1 et 2, du règlement de procédure de la Cour, applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 184, paragraphe 1, de celui-ci, toute personne qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Si plusieurs parties succombent, la Cour décide du partage des dépens.
- 72 Vereniging Milieudefensie et Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht ayant succombé en leurs moyens et le Conseil, le Parlement ainsi que la Commission ayant conclu à leur condamnation aux dépens, il y a lieu de les condamner solidairement aux dépens exposés tant en première instance que dans les présents pourvois par le Conseil, le Parlement et la Commission.
- 73 En vertu de l'article 140, paragraphe 1, dudit règlement de procédure, applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 184, paragraphe 1, de celui-ci, les États membres qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens. Par conséquent, il convient de décider que la République tchèque supportera ses propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) déclare et arrête:

- 1) **Le pourvoi incident est rejeté.**
- 2) **L'arrêt du Tribunal de l'Union européenne Vereniging Milieudefensie et Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht/Commission (T-396/09, EU:T:2012:301) est annulé.**
- 3) **Le recours en annulation introduit devant le Tribunal de l'Union européenne par Vereniging Milieudefensie et Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht est rejeté.**

- 4) **Vereniging Milieudefensie et Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht sont condamnées solidairement aux dépens exposés en première instance ainsi que dans les pourvois par le Conseil de l'Union européenne, le Parlement européen et la Commission européenne.**
- 5) **La République tchèque supporte ses propres dépens.**

Signatures