Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (septième chambre)

14 juin 2012 *

« Environnement — Règlement (CE) nº 1367/2006 — Limites maximales applicables aux résidus de pesticides — Demande de réexamen interne — Refus — Mesure de portée individuelle — Validité — Convention d'Aarhus »

Dans l'affaire T-338/08,

Stichting Natuur en Milieu, établie à Utrecht (Pays-Bas),

Pesticide Action Network Europe, établie à Londres (Royaume-Uni),

représentées par Mes B. Kloostra et A. van den Biesen, avocats,

parties requérantes,

contre

Commission européenne, représentée initialement par MM. B. Burggraaf et S. Schønberg, puis par MM. Burggraaf et P. Oliver, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenue par

République de Pologne, représentée initialement par M. M. Dowgielewicz, puis par M. M. Szpunar, en qualité d'agents,

et par

Conseil de l'Union européenne, représenté par Mme K. Michoel et M. B. Driessen, en qualité d'agents,

parties intervenantes,

ayant pour objet une demande d'annulation des décisions de la Commission, du 1er juillet 2008, rejetant comme irrecevables les demandes des requérantes visant à ce qu'elle réexamine le règlement (CE) nº 149/2008 de la Commission, du 29 janvier 2008, modifiant le règlement (CE) nº 396/2005 du Parlement européen et du Conseil pour y ajouter les annexes II, III et IV fixant les limites maximales applicables aux résidus des produits figurant à son annexe I (JO L 58, p. 1),

LE TRIBUNAL (septième chambre),

composé de M. A. Dittrich, président, Mme I. Wiszniewska-Białecka (rapporteur) et M. M. Prek, juges,

* Langue de procédure : le néerlandais.

greffier : M. N. Rosner, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 13 septembre 2011,

rend le présent

Arrêt

Antécédents du litige

1 Les requérantes sont, d'une part, Stichting Natuur en Milieu, une fondation de droit néerlandais, créée en 1978 et établie à Utrecht (Pays-Bas), qui a pour objet la protection de l'environnement et, d'autre part, Pesticide Action Network Europe, une fondation de droit néerlandais, fondée en 2003 et établie à Londres (Royaume-Uni), qui se consacre à la lutte contre l'emploi de pesticides chimiques.

2 Le 29 janvier 2008, la Commission des Communautés européennes a adopté le règlement (CE) nº 149/2008, modifiant le règlement (CE) nº 396/2005 du Parlement européen et du Conseil pour y ajouter les annexes II, III et IV fixant les limites maximales applicables aux résidus des produits figurant à son annexe I (JO L 58, p. 1). Des annexes qui fixent les limites maximales de résidus (ci-après les « LMR ») des produits figurant à l'annexe I du règlement (CE) nº 396/2005 du Parlement européen et du Conseil, du 23 février 2005, concernant les limites maximales applicables aux résidus de pesticides présents dans ou sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux d'origine végétale et animale et modifiant la directive 91/414/CEE du Conseil (JO L 70, p. 1), ont ainsi été ajoutées à ce règlement.

3 Par lettres des 7 et 10 avril 2008, les requérantes ont demandé à la Commission de procéder au réexamen interne du règlement nº 149/2008 sur le fondement de l'article 10, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 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).

4 Par deux décisions du 1er juillet 2008 (ci-après les « décisions attaquées »), la Commission a rejeté les demandes de réexamen interne présentées par les requérantes. Dans chacune des décisions attaquées, la Commission a indiqué ce qui suit :

« Votre demande de réexamen interne a été introduite en application du titre IV du règlement […] nº 1367/2006 […] [C]e règlement […] prévoit qu'une demande de réexamen interne doit remplir certaines conditions, concernant notamment la nature de l'acte administratif, lequel doit répondre à la définition figurant à l'article 2, paragraphe 1, sous g), du même règlement. Cette disposition restreint la notion d'acte administratif à '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'. Dans votre courrier, vous soutenez que le règlement nº 149/2008 est un acte administratif susceptible de faire l'objet d'un réexamen interne.

La Commission ne peut pas approuver cette interprétation.

Le règlement nº 149/2008 est fondé sur [l'article] 5, paragraphe 1, [l'article] 21, paragraphe 1, et [l'article] 22, paragraphe 1, du règlement nº 396/2005 et fixe, pour toute l'Union européenne, les [LMR] de pesticides applicables à tous les opérateurs du secteur de l'alimentation. C'est pourquoi le règlement nº 149/2008 ne peut pas être considéré comme une mesure de portée individuelle ni davantage, comme vous l'avancez dans votre courrier, comme un faisceau de décisions. Par conséquent, la Commission considère votre demande de réexamen interne du règlement nº 149/2008 comme irrecevable.

En cas de désaccord avec la présente réponse, il vous est loisible de porter l'affaire devant le Médiateur européen ou devant le Tribunal […], pour peu que votre plainte ou recours remplisse les conditions prévues à l'article 195 CE ou 230 CE, selon le cas. »

Procédure et conclusions des parties

5 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 11 août 2008, les requérantes ont introduit le présent recours. Le 29 août 2008, les requérantes ont déposé un mémoire complémentaire à la requête.

6 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 7 janvier 2009, la République de Pologne a demandé à intervenir dans la présente procédure au soutien des conclusions de la Commission. Il a été fait droit à cette demande par ordonnance du 19 février 2009 du président de la première chambre du Tribunal. La République de Pologne a déposé son mémoire en intervention le 3 avril 2009. Les requérantes ont déposé leurs observations sur ce mémoire le 21 août 2009.

7 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 23 février 2009, le Conseil de l'Union européenne a demandé à intervenir dans la présente procédure au soutien des conclusions de la Commission. Par ordonnance du 21 avril 2009, le président de la première chambre du Tribunal a admis cette intervention et a autorisé le Conseil à présenter ses observations lors de la procédure orale, conformément à l'article 116, paragraphe 6, du règlement de procédure du Tribunal.

8 La composition des chambres du Tribunal ayant été modifiée, le juge rapporteur a été affecté à la septième chambre, à laquelle la présente affaire a, par conséquent, été attribuée.

9 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (septième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale.

10 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions orales posées par le Tribunal lors de l'audience du 13 septembre 2011.

11 Les requérantes concluent à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler les décisions attaquées ;

— ordonner à la Commission de statuer au fond sur les demandes de réexamen interne ;

— condamner la Commission aux dépens.

12 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— déclarer le mémoire complémentaire à la requête irrecevable ;

— rejeter le recours comme non fondé ;

— condamner les requérantes aux dépens de l'instance.

13 La République de Pologne conclut à ce qu'il plaise au Tribunal de rejeter le recours.

En droit

Sur la recevabilité

Sur la recevabilité du deuxième chef de conclusions des requérantes

14 Par leur deuxième chef de conclusions, les requérantes visent à ce que le Tribunal ordonne à la Commission de statuer au fond sur les demandes de réexamen interne en cause. Or, dans le cadre du contrôle de légalité, le juge de l'Union n'est pas compétent pour prononcer des injonctions, même si celles-ci ont trait aux modalités d'exécution de ses arrêts (ordonnance de la Cour du 26 octobre 1995, Pevasa et Inpesca/Commission, C-199/94 P et C-200/94 P, Rec. p. I-3709, point 24, et arrêt de la Cour du 8 juillet 1999, DSM/Commission, C-5/93 P, Rec. p. I-4695, point 36). Il incombe en effet à l'institution concernée de prendre, en vertu de l'article 266 TFUE, les mesures que comporte l'exécution d'un arrêt d'annulation (arrêts du Tribunal du 27 janvier 1998, Ladbroke Racing/Commission, T-67/94, Rec. p. II-1, point 200, et du 29 septembre 2009, Thomson Sales Europe/Commission, T-225/07 et T-364/07, non publié au Recueil, point 221).

15 Il s'ensuit que ce chef de conclusions est irrecevable.

Sur la recevabilité du mémoire complémentaire à la requête

16 La Commission conteste la recevabilité du mémoire complémentaire à la requête déposé par les requérantes le 29 août 2008.

17 Aux termes de l'article 230, cinquième alinéa, CE, les recours prévus à cet article doivent être formés dans un délai de deux mois à compter, suivant le cas, de la publication de l'acte, de sa notification au requérant ou, à défaut, du jour où celui-ci en a eu connaissance. Conformément à l'article 102, paragraphe 2, du règlement de procédure, ce délai est augmenté d'un délai de distance forfaitaire de dix jours.

18 En l'espèce, il est constant que le mémoire complémentaire à la requête, qui a été déposé au greffe du Tribunal le 29 août 2008, a été introduit avant l'expiration du délai de recours, le 4 septembre 2008. Par conséquent, il y a lieu de le déclarer recevable.

19 Cette conclusion n'est pas remise en cause par les arguments de la Commission.

20 S'agissant de l'argument selon lequel ni le statut de la Cour de justice ni le règlement de procédure ne prévoient la possibilité de produire un mémoire complémentaire à la requête après le dépôt de celle-ci, il y a lieu de rappeler que, selon la jurisprudence, la Communauté étant une communauté de droit dans laquelle les institutions sont soumises au contrôle de la conformité de leurs actes avec le traité, les modalités procédurales applicables aux recours dont le juge communautaire est saisi doivent être interprétées, dans toute la mesure du possible, d'une manière telle que ces modalités puissent recevoir une application qui contribue à la mise en œuvre de l'objectif de garantir une protection juridictionnelle effective des droits que tirent les justiciables du droit communautaire (arrêt de la Cour du 17 juillet 2008, Athinaïki Techniki/Commission, C-521/06 P, Rec. p. I-5829, point 45, et arrêt du Tribunal du 9 septembre 2009, Brink's Security Luxembourg/Commission, T-437/05, Rec. p. II-3233, point 75).

21 Dès lors, la seule circonstance que ni le statut de la Cour ni le règlement de procédure ne prévoient expressément la possibilité de produire un mémoire complémentaire à la requête après le dépôt de celle-ci ne saurait être interprétée comme excluant une telle possibilité dans la mesure où ce mémoire complémentaire à la requête est déposé avant l'expiration du délai de recours.

22 S'agissant de l'argument de la Commission tiré de l'article 48, paragraphe 2, du règlement de procédure qui dispose qu'il est interdit de produire des moyens nouveaux en cours d'instance, il convient de souligner que, selon la jurisprudence, l'application de cette disposition entraîne l'irrecevabilité des moyens nouveaux produits en cours d'instance (arrêts de la Cour du 20 mars 1959, Nold/Haute Autorité, 18/57, Rec. p. 89, 114, et du 14 octobre 1999, Atlanta/Communauté européenne, C-104/97 P, Rec. p. I-6983, point 29). Toutefois, cette jurisprudence qui vise à sanctionner la présentation tardive de moyens concerne des moyens invoqués après l'expiration du délai de recours. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce.

23 Enfin, contrairement à ce que soutient la Commission, le fait que, dans leur mémoire complémentaire à la requête, les requérantes soulèvent un moyen à titre subsidiaire par lequel la légalité du règlement nº 1367/2006 est mise en cause sans que cela soit repris dans les conclusions de la requête ne constitue pas une violation de l'article 21 du statut de la Cour et de l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure.

24 En effet, les requérantes remettent en cause la légalité du règlement nº 1367/2006 en vue d'obtenir l'annulation des décisions attaquées. La recevabilité de ce moyen n'est donc pas subordonnée à l'existence d'une conclusion relative à l'illégalité du règlement nº 1367/2006.

25 Au vu de ce qui précède, le mémoire complémentaire à la requête déposé par les requérantes le 29 août 2008, donc avant l'expiration du délai de recours, doit être déclaré recevable.

Sur le fond

26 Les requérantes soulèvent deux moyens. Dans le cadre du premier moyen, les requérantes soutiennent que, en estimant que le règlement nº 149/2008 ne pouvait être vu ni comme une mesure de portée individuelle ni davantage comme un faisceau de décisions, la Commission a considéré à tort comme irrecevables leurs demandes de réexamen interne de ce règlement. Il y a lieu d'interpréter ce moyen comme tiré, en substance, de la violation de l'article 10, paragraphe 1, du règlement nº 1367/2006, lu en combinaison avec l'article 2, paragraphe 1, sous g), du même règlement. Dans le cadre du second moyen, les requérantes font valoir que l'article 10, paragraphe 1, du règlement nº 1367/2006, en limitant la notion d'« actes » de l'article 9, paragraphe 3, 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, signée à Aarhus le 25 juin 1998 (ci-après la « convention d'Aarhus »), aux seuls « acte[s] administratif[s] », qui sont en outre définis à l'article 2, paragraphe 1, sous g), du même règlement comme étant des « mesure[s] de portée individuelle », est contraire à cette disposition de la convention d'Aarhus.

Sur le premier moyen, tiré de la violation de l'article 10, paragraphe 1, du règlement nº 1367/2006, lu en combinaison avec l'article 2, paragraphe 1, sous g), du même règlement

27 Les requérantes soutiennent que, en rejetant comme irrecevables leurs demandes de réexamen interne du règlement nº 149/2008, au motif que ce règlement ne pouvait être considéré ni comme une mesure de portée individuelle ni comme un faisceau de décisions, la Commission a violé l'article 10, paragraphe 1, du règlement nº 1367/2006, lu en combinaison avec l'article 2, paragraphe 1, sous g), de ce règlement.

28 En application de l'article 10, paragraphe 1, du règlement nº 1367/2006, toute organisation non gouvernementale satisfaisant aux critères prévus à l'article 11 de ce règlement est habilitée à introduire une demande de réexamen interne auprès de l'institution de l'Union qui a adopté un acte administratif au titre du droit de l'environnement. La notion d'acte administratif contenue dans cette

disposition est définie dans l'article 2, paragraphe 1, sous g), de ce règlement comme une mesure de portée individuelle arrêtée par une institution de l'Union au titre du droit de l'environnement et ayant un effet juridiquement contraignant et extérieur.

29 Selon la jurisprudence, pour déterminer la portée d'un acte, le juge de l'Union ne saurait se contenter de la dénomination officielle de l'acte, mais doit tenir compte en premier lieu de son objet et de son contenu (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 14 décembre 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e.a./Conseil, 16/62 et 17/62, Rec. p. 901, 918).

30 Une mesure est considérée comme étant de portée générale lorsqu'elle s'applique à des situations déterminées objectivement et comporte des effets juridiques à l'égard de catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite (arrêts de la Cour du 21 novembre 1989, Usines coopératives de déshydratation du Vexin e.a./Commission, C-244/88, Rec. p. 3811, point 13, et du 15 janvier 2002, Libéros/Commission, C-171/00 P, Rec. p. I-451, point 28 ; arrêt du Tribunal du 1er juillet 2008, Região autónoma dos Açores/Conseil, T-37/04, non publié au Recueil, point 33).

31 Le règlement nº 149/2008 modifie le règlement nº 396/2005 en y ajoutant les annexes II, III et IV fixant les LMR applicables aux produits figurant à l'annexe I de ce dernier règlement.

32 Il ressort du considérant 1 du règlement nº 149/2008 qu'il était nécessaire d'ajouter des annexes II, III et IV au règlement nº 396/2005, étant donné que l'application de ses chapitres II, III et V était subordonnée à l'établissement de ces annexes.

33 Il résulte de l'article 2 du règlement nº 396/2005 que ce règlement s'applique aux produits d'origine végétale ou animale ou aux parties de ceux-ci, couverts par son annexe I et destinés à être utilisés comme denrées alimentaires ou aliments pour animaux frais, transformés et/ou composites, et dans ou sur lesquels peuvent se trouver des résidus de pesticides.

34 Conformément à l'article 21, paragraphe 1, du règlement nº 396/2005, son annexe II contient, pour les produits figurant à son annexe I, une liste des LMR applicables à ces produits en y intégrant celles fixées dans la directive 86/362/CEE du Conseil, du 24 juillet 1986, concernant la fixation de teneurs maximales pour les résidus de pesticides sur et dans les céréales (JO L 221, p. 37), dans la directive 86/363/CEE du Conseil, du 24 juillet 1986, concernant la fixation de teneurs maximales pour les résidus de pesticides sur et dans les denrées alimentaires d'origine animale (JO L 221, p. 43), et dans la directive 90/642/CEE du Conseil, du 27 novembre 1990, concernant la fixation de teneurs maximales pour les résidus de pesticides sur ou dans certains produits d'origine végétale, y compris les fruits et légumes (JO L 350, p. 71).

35 Conformément à l'article 22, paragraphe 1, du règlement nº 396/2005, son annexe III contient une liste des LMR provisoires pour les substances actives dont l'inscription à l'annexe I de la directive 91/414 n'a pas encore été décidée. Les LMR figurant encore à l'annexe II de la directive 76/895/CEE du Conseil, du 23 novembre 1976, concernant la fixation de teneurs maximales pour les résidus de pesticides sur et dans les fruits et légumes (JO L 340, p. 26), et les LMR nationales non encore harmonisées doivent être prises en compte pour l'établissement de ces LMR, qui doivent satisfaire à certaines exigences.

36 Conformément à l'article 16, paragraphe 1, du règlement nº 396/2005, l'annexe III de ce règlement peut également contenir d'autres LMR provisoires.

37 Conformément à l'article 5, paragraphe 1, du règlement nº 396/2005, l'annexe IV de ce règlement contient la liste des substances actives des produits phytopharmaceutiques évaluées conformément à la directive 91/414 qui ne nécessitent pas de LMR.

38 Ainsi, au vu de son objet et de son contenu, le règlement nº 149/2008 s'applique à des situations déterminées objectivement et comporte des effets juridiques à l'égard de catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite, à savoir les opérateurs économiques qui fabriquent, cultivent, importent ou produisent des produits couverts par les annexes du règlement nº 396/2005 ainsi que les titulaires d'autorisations de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques qui contiennent des substances visées dans ces annexes.

39 Dès lors, force est de constater que le règlement nº 149/2008 constitue une mesure de portée générale. Il ne saurait donc être considéré comme un acte administratif au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous g), du règlement nº 1367/2006.

40 Cette conclusion n'est pas remise en cause par les arguments des requérantes.

41 Premièrement, s'agissant de l'argument des requérantes selon lequel le règlement nº 149/2008 constitue une application particulière des normes générales fixées dans le règlement nº 396/2005, il convient de relever que cette circonstance, à la supposée établie, ne remet pas en cause le fait que le règlement nº 149/2008 s'applique à des situations déterminées objectivement et comporte des effets juridiques à l'égard de catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite.

42 Deuxièmement, s'agissant de l'argument des requérantes selon lequel, le règlement nº 149/2008 s'appliquant à des activités précises, il doit être considéré comme une décision au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la convention d'Aarhus et donc comme un acte administratif au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous g), du règlement nº 1367/2006, il y a lieu de relever que la notion d'« acte administratif » est définie dans cette disposition, adoptée pour mettre en œuvre la convention d'Aarhus. Cette notion, étant limitée aux « mesure[s] de portée individuelle », n'est pas susceptible d'être interprétée comme visant une mesure de portée générale. Partant, cet argument doit être également rejeté.

43 Troisièmement, les arguments des requérantes selon lesquels le règlement nº 149/2008 constitue un faisceau de décisions individuelles ne sauraient prospérer.

44 En effet, d'une part, contrairement à ce que soutiennent les requérantes, le fait que le règlement nº 149/2008 porte sur un groupe bien défini de produits et de substances auxquels aucune autre substance ne peut être ajoutée à un stade ultérieur n'est pas pertinent pour déterminer la portée de ce règlement au vu de la jurisprudence citée au point 30 ci-dessus.

45 D'autre part, s'agissant de l'argument des requérantes selon lequel une demande distincte d'établissement ou de modification de chacune des LMR provisoires peut être introduite auprès de la Commission sur le fondement de l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 396/2005, il y a lieu de relever que, selon la jurisprudence, un acte attaqué, pris sous l'apparence d'un acte de portée générale, est réputé constitutif d'un faisceau de décisions individuelles s'il a été arrêté en vue de répondre à des demandes individuelles, de sorte que l'acte attaqué affecte la situation juridique de chaque auteur de ces demandes (arrêts de la Cour du 13 mai 1971, International Fruit Company e.a./Commission, 41/70 à 44/70, Rec. p. 411, points 13 à 22, et du 6 novembre 1990, Weddel/Commission, C-354/87, Rec. p. I-3847, points 20 à 23 ; ordonnance du Tribunal du 8 septembre 2005, ASAJA e.a./Conseil, T-295/04, Rec. p. II-3151, point 41). Toutefois, en l'espèce, les LMR établies par le règlement nº 149/2008 n'ont pas été adoptées à la suite de demandes individuelles. L'argument des requérantes doit donc être rejeté.

46 Quatrièmement, s'agissant de l'argument des requérantes selon lequel le règlement nº 149/2008 est un acte de portée individuelle dans la mesure où l'établissement d'une LMR est directement lié à une autorisation fondée sur la directive 91/414, qui est un acte de portée individuelle, il suffit de relever

que l'établissement des LMR par ce règlement ne vise pas à modifier des autorisations individuelles de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques spécifiques fondées sur cette directive. Partant, cet argument doit également être rejeté.

47 Cinquièmement, s'agissant de l'argument des requérantes selon lequel, étant donné qu'elles sont directement et individuellement concernées par le règlement nº 149/2008, ce règlement constitue une décision au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la convention d'Aarhus et donc un acte administratif au sens de l'article 10, paragraphe 1, du règlement nº 1367/2006, il suffit de constater que le fait, pour les requérantes, d'être directement et individuellement concernées n'est pas pertinent pour déterminer si un acte est de portée générale ou de portée individuelle.

48 Au vu de tout ce qui précède, il y a lieu de conclure que le règlement nº 149/2008, ne pouvant être considéré comme une mesure de portée individuelle, ne peut être qualifié d'acte administratif au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous g), du règlement nº 1367/2006. Partant, le règlement nº 149/2008 ne pouvait faire l'objet d'une demande de réexamen interne au titre de l'article 10, paragraphe 1, du règlement nº 1367/2006. Il s'ensuit que la Commission n'a pas commis d'erreur en déclarant irrecevables les demandes de réexamen interne du règlement nº 149/2008 présentées par les requérantes sur le fondement du règlement nº 1367/2006.

49 Par conséquent, il y a lieu de rejeter le premier moyen.

Sur le second moyen, tiré de l'invalidité de l'article 10, paragraphe 1, du règlement nº 1367/2006, en ce qu'il limite la notion d'« actes » de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus aux seuls « acte[s] administratif[s] », définis à l'article 2, paragraphe 1, sous g), du même règlement comme étant des « mesure[s] de portée individuelle »

50 Les requérantes soutiennent, en substance, que l'article 10, paragraphe 1, du règlement nº 1367/2006, en limitant la notion d'« actes » de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus aux seuls « acte[s] administratif[s] », qui sont en outre définis à l'article 2, paragraphe 1, sous g), du même règlement comme étant des « mesure[s] de portée individuelle », est contraire à cette disposition de la convention d'Aarhus. Il y a donc lieu de considérer que les requérantes soulèvent une exception d'illégalité de l'article 10, paragraphe 1, du règlement nº 1367/2006, lu en combinaison avec l'article 2, paragraphe 1, sous g), du même règlement, au sens de l'article 241 CE.

51 Il ressort de l'article 300, paragraphe 7, CE que les institutions de la Communauté sont liées par les accords conclus par celle-ci et, par conséquent, que ces accords bénéficient de la primauté sur les actes de droit communautaire dérivé (voir, en ce sens, arrêts de la Cour du 10 septembre 1996, Commission/Allemagne, C-61/94, Rec. p. I-3989, point 52, et du 12 janvier 2006, Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht, C-311/04, Rec. p. I-609, point 25).

52 La convention d'Aarhus a été signée par la Communauté européenne et a ensuite été approuvée par la décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005 (JO L 124, p. 1). Partant, les institutions sont liées par cette convention, laquelle bénéficie de la primauté sur les actes communautaires dérivés. Il s'ensuit que la validité du règlement nº 1367/2006 peut être affectée du fait de son incompatibilité avec la convention d'Aarhus.

53 Selon la jurisprudence, 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 (arrêts de la Cour du 3 juin 2008, Intertanko e.a., C-308/06, Rec. p. I-4057, point 45, et du 9 septembre 2008, FIAMM e.a./Conseil et Commission, C-120/06 P et C-121/06 P, Rec. p. I-6513, point 110).

54 Toutefois, dans l'hypothèse où la Communauté a entendu donner exécution à une obligation particulière assumée dans le cadre d'un accord international ou dans l'occurrence où l'acte renvoie expressément à des dispositions précises de cet accord, il appartient à la Cour de contrôler la légalité de l'acte en cause au regard des règles de cet accord [voir, en ce sens, pour ce qui concerne l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, arrêts de la Cour du 23 novembre 1999, Portugal/Conseil, C-149/96, Rec. p. I-8395, point 49 ; du 30 septembre 2003, Biret International/Conseil, C-93/02 P, Rec. p. I-10497, point 53, et du 1er mars 2005, Van Parys, C-377/02, Rec. p. I-1465, point 40 ; voir également, en ce sens, pour ce qui concerne l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (ci-après le « GATT »), arrêts de la Cour du 22 juin 1989, Fediol/Commission, 70/87, Rec. p. 1781, points 19 à 22, et du 7 mai 1991, Nakajima/Conseil, C-69/89, Rec. p. I-2069, point 31]. Ainsi, le juge de l'Union doit pouvoir procéder au contrôle de la légalité d'un règlement au regard d'un traité international, sans vérifier au préalable si les conditions énoncées au point 53 ci-dessus sont remplies, lorsque ce règlement vise à mettre en œuvre une obligation imposée par ce traité international aux institutions de l'Union.

55 En effet, dans l'arrêt Nakajima/Conseil, point 54 supra (point 28), la Cour a constaté que la requérante n'invoquait pas l'effet direct des dispositions du code antidumping du GATT, mais qu'elle mettait en cause, de façon incidente, conformément à l'article 241 CE, la validité d'un règlement en invoquant un des moyens du contrôle de légalité mentionné à l'article 230 CE, à savoir la violation du traité ou de toute règle relative à son application. La Cour a considéré que le règlement mis en cause par la requérante dans cette affaire avait été pris pour satisfaire aux obligations internationales de la Communauté, à laquelle il incombe, dès lors, selon une jurisprudence constante, d'assurer le respect des dispositions du GATT et de ses mesures d'exécution (voir arrêt Nakajima/Conseil, point 54 supra, point 31, et la jurisprudence citée ; voir également, en ce sens, arrêt de la Cour du 12 novembre 1998, Italie/Conseil, C-352/96, Rec. p. I-6937, points 20 et 21).

56 La jurisprudence développée dans des affaires relatives aux accords GATT et de l'Organisation mondiale du commerce, a également été appliquée dans l'arrêt du 16 juin 1998, Racke (C-162/96, Rec. p. I-3655), dans lequel la Cour a examiné la validité d'un règlement au regard du droit international coutumier dans la mesure où elle a considéré que « le justiciable invoqu[ait] des règles du droit coutumier international de nature fondamentale à l'encontre du règlement litigieux, lequel a[vait] été pris en application de ces règles et le priv[ait] des droits au traitement préférentiel que lui accord[ait] l'accord de coopération » (arrêt Racke, précité, point 48).

57 En l'espèce, il y a lieu de relever, d'une part, que, comme dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Nakajima/Conseil, point 54 supra (point 28), les requérantes mettent en cause, de façon incidente, conformément à l'article 241 CE, la validité d'une disposition du règlement nº 1367/2006 au regard de la convention d'Aarhus.

58 D'autre part, force est de constater que le règlement nº 1367/2006 a été adopté pour satisfaire aux obligations internationales de l'Union qui découlent de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus. En effet, il ressort de l'article 1er, paragraphe 1, sous d), du règlement nº 1367/2006 que ce règlement a pour objet de contribuer à l'exécution des obligations découlant de la convention d'Aarhus en garantissant notamment « l'accès à la justice en matière d'environnement au niveau de [l'Union], dans les conditions prévues par le présent règlement ». De plus, le considérant 18 du règlement nº 1367/2006 se réfère expressément à l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus. En outre, il ressort de la jurisprudence de la Cour que des obligations découlent de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus et que le règlement nº 1367/2006 a pour objet de mettre en œuvre les stipulations de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus en ce qui concerne les institutions de l'Union (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, Rec. p. I-1255, points 39 et 41).

59 Il s'ensuit qu'il convient de vérifier la validité de la disposition dont l'illégalité a été excipée par les requérantes au regard de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus, ce qui implique de déterminer si la notion d'« actes » figurant à l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus peut être interprétée comme se limitant aux « mesure[s] de portée individuelle ».

60 À cet égard, il y a lieu de rappeler que l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus dispose :

« 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. »

61 À titre liminaire, il y a lieu de relever que la Commission soutient, dans le mémoire en défense et dans la duplique, que l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus ne s'applique pas en l'espèce étant donné qu'elle a agi dans l'exercice de pouvoirs législatifs en adoptant le règlement nº 149/2008.

62 Certes, les actes des institutions de l'Union pris dans l'exercice de leurs pouvoirs législatifs sont exclus du champ d'application de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus et de l'article 10 du règlement nº 1367/2006.

63 En effet, l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus vise les actes d'autorités publiques et il ressort de l'article 2, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus que la notion d'« autorité publique » de l'article 9, paragraphe 3, de cette convention n'englobe pas les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs.

64 En outre, le réexamen interne prévu à l'article 10 du règlement nº 1367/2006 n'est ouvert qu'à l'égard des actes administratifs tels que définis à l'article 2, paragraphe 1, sous g), du même règlement comme des « mesure[s] de portée individuelle au titre du droit de l'environnement arrêtée[s] par une institution ou un organe [de l'Union] ou ayant un effet juridiquement contraignant et extérieur ». L'article 2, paragraphe 1, sous c), dudit règlement prévoit que la notion d'« institutions et organes [de l'Union] » désigne toute institution, tout organe, toute agence ou tout office publics créés en vertu ou sur la base du traité, sauf lorsqu'elle/il agit dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs.

65 Toutefois, en l'espèce, la Commission n'a pas agi dans l'exercice de pouvoirs législatifs en adoptant le règlement nº 149/2008. Au vu des dispositions sur la base desquelles ce règlement a été adopté, elle a agi dans l'exercice de ses pouvoirs d'exécution.

66 En effet, le règlement nº 149/2008 a modifié le règlement nº 396/2005 en y insérant les annexes II à IV. Il a été adopté par la Commission sur le fondement de l'article 5, paragraphe 1, de l'article 16, paragraphe 1, de l'article 21, paragraphe 1, et de l'article 22, paragraphe 1, de ce dernier règlement, qui prévoyaient la procédure applicable pour l'établissement desdites annexes.

67 Il ressort de ces dispositions que les annexes II à IV du règlement nº 396/2005 devaient être arrêtées en conformité avec la procédure visée à l'article 45, paragraphe 2, de ce règlement. Cette dernière disposition renvoyait à l'article 5 et à l'article 7 de la décision 1999/468/CE du Conseil, du 28 juin 1999, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (JO L 184, p. 23).

68 Par ailleurs, le guide d'application de la convention d'Aarhus, établi pour le Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale, vient au soutien de la conclusion selon laquelle, en adoptant le règlement nº 149/2008, la Commission n'a pas agi dans le cadre de ses pouvoirs législatifs. Certes, ce guide n'a pas de valeur juridique, toutefois rien n'empêche le Tribunal de s'en inspirer afin d'interpréter l'article 2, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus.

69 Ainsi, selon ce guide (page 42), « la Commission n'est pas considérée comme agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs » au sens de l'article 2, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus. Elle est donc considérée comme une autorité publique au sens de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus.

70 Il résulte de ce qui précède que l'argumentation de la Commission tirée de ce que l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus n'est pas applicable au motif qu'elle a adopté le règlement n° 149/2008 dans l'exercice de son pouvoir législatif ne peut prospérer.

71 Il convient donc d'examiner la validité de l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1367/2006, qui limite la notion d'« actes » aux « acte[s] administratif[s] » définis à l'article 2, paragraphe 1, sous g), du même règlement comme étant des « mesure[s] de portée individuelle », au regard de la convention d'Aarhus.

72 La notion d'« actes » figurant à l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus n'est pas définie dans cette convention. Conformément à une jurisprudence constante, un traité international doit être interprété en fonction des termes dans lesquels il est rédigé ainsi qu'à la lumière de ses objectifs. Les articles 31 des conventions de Vienne, du 23 mai 1969, sur le droit des traités, et du 21 mars 1986, sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales, qui expriment en ce sens le droit international général coutumier, précisent, à cet égard, qu'un traité doit être interprété de bonne foi, suivant le sens ordinaire à attribuer à ses termes dans leur contexte, et à la lumière de son objet et de son but (voir arrêt de la Cour du 10 janvier 2006, IATA et ELFAA, C-344/04, Rec. p. I-403, point 40, et la jurisprudence citée).

73 Il convient, tout d'abord, de rappeler les objectifs de la convention d'Aarhus.

74 Ainsi, il ressort des sixième et huitième considérants du préambule de la convention d'Aarhus que les auteurs de cette convention, en « [r]econnaissant qu'une protection adéquate de l'environnement est essentielle au bien-être de l'homme ainsi qu'à la jouissance des droits fondamentaux, y compris du droit à la vie lui-même », considèrent que, « afin d'être en mesure de faire valoir ce droit et de s'acquitter de ce devoir, les citoyens doivent avoir accès à l'information, être habilités à participer au processus décisionnel et avoir accès à la justice en matière d'environnement, étant entendu qu'ils peuvent avoir besoin d'une assistance pour exercer leurs droits ». De plus, il découle du neuvième considérant du préambule de la convention d'Aarhus que, « dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement, contribuent à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, lui donnent la possibilité d'exprimer ses préoccupations et aident les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci ».

75 En outre, l'article 1er de la convention d'Aarhus, intitulé « Objet », dispose que, « [a]fin 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 ».

76 Il y a lieu de considérer qu'une procédure de réexamen interne qui ne concernerait que les mesures de portée individuelle aurait une portée très limitée dans la mesure où les actes pris dans le domaine de l'environnement sont le plus souvent des actes de portée générale. Or, au vu des objectifs et de l'objet de la convention d'Aarhus, une telle limitation n'est pas justifiée.

77 Ensuite, s'agissant des termes dans lesquels l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus est rédigé, il y a lieu de relever qu'ils laissent une certaine marge de manœuvre aux parties à la convention d'Aarhus quant à la définition des personnes habilitées à engager des procédures administratives ou judiciaires et quant à la nature de la procédure (administrative ou judiciaire). En

effet, selon cette disposition, seuls « les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par [le] droit interne [peuvent] engager des procédures administratives ou judiciaires ». Cependant, les termes de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus ne laissent pas la même marge de manœuvre s'agissant de la définition des « actes » susceptibles d'être contestés. Dès lors, il n'y a aucune raison d'interpréter la notion d'« actes » de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus comme couvrant seulement les actes de portée individuelle.

78 Enfin, s'agissant des termes des autres dispositions de la convention d'Aarhus, il y a lieu de relever qu'en vertu de l'article 2, paragraphe 2, de cette convention la notion d'autorité publique « n'englobe pas les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs ». Ainsi, les actes adoptés par une institution ou un organe de l'Union agissant dans l'exercice de son pouvoir judiciaire ou législatif peuvent donc être exclus de la notion d'« actes » figurant à l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus. Cette exclusion ne permet toutefois pas de limiter la notion d'« actes » de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus aux seules mesures de portée individuelle. En effet, il n'existe pas de corrélation entre les actes de portée générale et ceux pris par une autorité publique dans l'exercice de son pouvoir judiciaire ou législatif. Les actes de portée générale ne sont pas nécessairement des actes pris par une autorité publique dans l'exercice de son pouvoir judiciaire ou législatif.

79 Il s'ensuit que l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus ne peut être interprété comme se référant uniquement aux mesures de portée individuelle.

80 Cette conclusion n'est pas remise en cause par l'argument du Conseil, soulevé lors de l'audience, selon lequel la limitation des « actes administratifs » aux mesures de portée individuelle est justifiée au regard des conditions de l'article 230 CE. À cet égard, il convient de rappeler que, selon l'article 12, paragraphe 1, du règlement nº 1367/2006, une organisation non gouvernementale ayant introduit une demande de réexamen interne en vertu de l'article 10 du règlement nº 1367/2006 peut saisir la Cour de justice conformément aux dispositions pertinentes du traité et donc conformément à l'article 230 CE. Or, quelle que soit la portée de la mesure ayant fait l'objet du réexamen interne prévu à l'article 10 du règlement nº 1367/2006, les conditions de recevabilité de l'article 230 CE doivent, en tout état de cause, être respectées dans l'hypothèse d'un recours devant les juridictions de l'Union.

81 Par ailleurs, les conditions de l'article 230 CE, et notamment celle selon laquelle le requérant doit être individuellement et directement concerné par l'acte attaqué, s'appliquent également aux mesures de portée individuelle dont le requérant n'est pas le destinataire. Une organisation non gouvernementale, qui remplit les conditions énoncées à l'article 11 du règlement nº 1367/2006, ne sera donc pas nécessairement directement et individuellement concernée par une mesure de portée individuelle. Contrairement à ce que le Conseil affirme, la limitation de la notion d'« actes » aux seuls actes de portée individuelle ne permet pas de garantir que la condition prévue à l'article 230 CE, selon laquelle le requérant doit être directement et individuellement concerné par l'acte attaqué, sera remplie.

82 Dès lors, l'argument du Conseil, selon lequel la limitation des « actes administratifs » aux mesures de portée individuelle est justifiée au regard des conditions de l'article 230 CE, doit être rejeté.

83 Il résulte de ce qui précède que l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus ne peut être interprété comme se référant uniquement aux mesures de portée individuelle. Par conséquent, l'article 10, paragraphe 1, du règlement nº 1367/2006, en ce qu'il limite la notion d'« actes » de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus aux seuls « acte[s] administratif[s] », définis à l'article 2, paragraphe 1, sous g), du même règlement comme des « mesure[s] de portée individuelle », n'est pas compatible avec l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus.

84 Il s'ensuit que l'exception d'illégalité dirigée contre l'article 10, paragraphe 1, du règlement nº 1367/2006, lu en combinaison avec l'article 2, paragraphe 1, sous g), du même règlement, doit être accueillie et, partant, le second moyen. Par conséquent, les décisions attaquées doivent être annulées.

Sur les dépens

85 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens, conformément aux conclusions en ce sens des requérantes.

86 Aux termes de l'article 87, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement de procédure, les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs dépens. Il y a donc lieu d'ordonner que la République de Pologne et le Conseil supporteront leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (septième chambre)

déclare et arrête :

1) Les décisions de la Commission, du 1er juillet 2008, rejetant comme irrecevables les demandes de Stichting Natuur en Milieu et de Pesticide Action Network Europe visant à ce qu'elle réexamine le règlement (CE) nº 149/2008 de la Commission, du 29 janvier 2008, modifiant le règlement (CE) nº 396/2005 du Parlement européen et du Conseil pour y ajouter les annexes II, III et IV fixant les limites maximales applicables aux résidus des produits figurant à son annexe I, sont annulées.

2) La Commission européenne est condamnée à supporter, outre ses propres dépens, ceux exposés par Stichting Natuur en Milieu et Pesticide Action Network Europe.

3) La République de Pologne et le Conseil de l'Union européenne supporteront leurs propres dépens.

Dittrich Wiszniewska-Białecka Prek

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 14 juin 2012.

Signatures