Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (neuvième chambre élargie)

12 novembre 2025 *

« Environnement – Règlement (UE) 2022/2577 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables – Demande de réexamen interne – Article 10, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 1367/2006 – Rejet de la demande – Acte adopté sur le fondement de l'article 122, paragraphe 1, TFUE – Acte non susceptible de faire l'objet d'une demande de réexamen interne – Article 2, paragraphe 1, sous g), du règlement nº 1367/2006 – Notion d'"acte administratif" – Article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus – Article 2, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus – Acte adopté dans l'"exercice de pouvoirs législatifs" »

Dans l'affaire T-535/23,

CEE Bankwatch Network z.s., établie à Prague (République tchèque),

Ökobüro – Allianz der Umweltbewegung, établie à Vienne (Autriche),

représentées par Me M. Metzler, avocat,

parties requérantes,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par M. R. Boucquey, Mmes A. Maceroni et L. Vétillard, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenu par

Commission européenne, représentée par MM. C. Hermes, G. Gattinara, B. De Meester et Mme C. Valero, en qualité d'agents,

partie intervenante,

LE TRIBUNAL (neuvième chambre élargie),

composé, lors des délibérations, de MM. L. Truchot, président, H. Kanninen, M. Sampol Pucurull (rapporteur), Mme T. Perišin et M. H. Cassagnabère, juges,

greffier : M. V. Di Bucci,

* Langue de procédure : l'anglais.

vu la phase écrite de la procédure, notamment la mesure d'organisation de la procédure du 18 novembre 2024 et les réponses de la Commission et des requérantes déposées au greffe du Tribunal, respectivement, le 9 et le 10 décembre 2024,

vu l'absence de demande de fixation d'une audience présentée par les parties dans le délai de trois semaines à compter de la signification de la clôture de la phase écrite de la procédure et ayant décidé, en application de l'article 106, paragraphe 3, du règlement de procédure du Tribunal, de statuer sans phase orale de la procédure,

rend le présent

Arrêt

1 Par leur recours fondé sur l'article 263 TFUE, les requérantes, CEE Bankwatch Network z.s. et Ökobüro – Allianz der Umweltbewegung, demandent l'annulation de la décision du Conseil de l'Union européenne du 13 juin 2023 (ci-après la « décision attaquée ») qui a rejeté comme étant irrecevable, et à titre subsidiaire comme étant non fondée, la demande de réexamen interne du règlement (UE) 2022/2577 du Conseil, du 22 décembre 2022, établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables (JO 2022, L 335, p. 36), qu'elles ont introduite le 20 février 2023 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 l'Union 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 2006, L 264, p. 13), tel que modifié par le règlement (UE) 2021/1767 du Parlement européen et du Conseil, du 6 octobre 2021 (JO 2021, L 356, p. 1) (ci-après le « règlement Aarhus »).

Antécédents du litige

2 CEE Bankwatch Network et Ökobüro – Allianz der Umweltbewegung, établies respectivement en République tchèque et en Autriche, sont des associations à but non lucratif œuvrant pour la protection de l'environnement.

3 À la suite de la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine, une interruption soudaine et significative des flux de gaz en provenance de Russie est survenue en 2022 révélant une urgence de s'affranchir des approvisionnements russes et de garantir la sécurité de l'approvisionnement dans l'Union européenne.

4 Dans ce contexte, les 20 et 21 octobre 2022, le Conseil européen, dans ses conclusions, a invité le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne à présenter d'urgence des décisions concrètes, notamment par l'accélération et la simplification des procédures d'octroi de permis afin de stimuler le déploiement des énergies renouvelables et des réseaux électriques, y compris au moyen de mesures d'urgence sur le fondement de l'article 122 TFUE. Le 9 novembre 2022, la Commission a adopté la proposition COM(2022) 591 final de règlement du Conseil établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables prévoyant des mesures temporaires, proportionnées et extraordinaires pour compléter les initiatives visant à répondre à la crise sur les marchés de l'énergie et la législation existante de l'Union en la matière. Le

24 novembre 2022, le Conseil a marqué son accord de principe sur un projet de texte. Le 22 décembre 2022, sur le fondement de l'article 122, paragraphe 1, TFUE, le Conseil a adopté le règlement 2022/2577.

5 Ainsi que cela ressort des considérants 3, 4 et 6 du règlement 2022/2577, pour accélérer à court terme le rythme de déploiement des énergies renouvelables dans l'Union, le Conseil a considéré qu'il était nécessaire d'accélérer certaines procédures d'octroi de permis applicables à des technologies spécifiques dans le domaine des énergies renouvelables, notamment par l'exemption de certaines obligations d'évaluation prévues par la législation environnementale de l'Union.

6 Le 20 février 2023, les requérantes ont adressé au Conseil une demande de réexamen interne portant sur le règlement 2022/2577, conformément à l'article 10, paragraphe 1, du règlement Aarhus.

7 Par la décision attaquée, notifiée aux requérantes le 13 juin 2023, le Conseil a rejeté la demande de réexamen interne du règlement 2022/2577 comme étant irrecevable et, à titre subsidiaire, comme étant non fondée.

8 Le Conseil a indiqué, en substance, que le règlement 2022/2577, adopté sur le fondement de l'article 122, paragraphe 1, TFUE, introduisait des dérogations ciblées et temporaires à des actes adoptés conformément à une procédure législative ordinaire ou spéciale au sens de l'article 289, paragraphes 1 et 2, TFUE et ne saurait donc relever de la définition d'« acte administratif » au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous g), du règlement Aarhus. À ce titre, le Conseil a souligné que même que si le règlement 2022/2577 n'était pas considéré comme un acte législatif au sens du traité FUE, à savoir un acte adopté selon une procédure législative ordinaire ou spéciale au sens de l'article 289, paragraphes 1 et 2, TFUE, en raison de son contenu et de ses effets, il constituait toutefois un acte législatif au regard de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (JO 2005, L 124, p. 4, ci-après la « convention d'Aarhus »). À titre subsidiaire, le Conseil a également rejeté la demande de réexamen interne du règlement 2022/2577 au motif qu'elle était dénuée de fondement.

Conclusions des parties

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

– annuler la décision attaquée ;

– condamner le Conseil aux dépens.

10 Le Conseil conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– rejeter le recours comme non fondé ;

– condamner les requérantes aux dépens.

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

– rejeter le recours ;

– condamner les requérantes aux dépens.

En droit

12 À l'appui de leur recours, les requérantes soulèvent trois moyens. Par leur premier moyen, elles soutiennent que le Conseil a commis une erreur de droit en rejetant comme étant irrecevable la demande de réexamen interne du règlement 2022/2577. Par leur deuxième moyen, les requérantes font valoir que c'est à tort que le Conseil a considéré que l'article 122, paragraphe 1, TFUE constituait la base juridique appropriée pour adopter le règlement 2022/2577. Par leur troisième moyen, elles soutiennent que la décision attaquée est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

13 Dans le cadre du premier moyen, les requérantes font valoir, en substance, que le Conseil a entaché la décision attaquée d'une erreur de droit au regard de l'article 2, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus et de l'article 2, paragraphe 1, sous c) et g), et de l'article 10, paragraphe 1, du règlement Aarhus, en rejetant leur demande de réexamen interne au motif que le règlement 2022/2577 ne revêtait pas le caractère d'un « acte administratif », au sens du règlement Aarhus.

14 À ce titre, elles rappellent que, conformément à l'article 2, paragraphe 1, sous g), du règlement Aarhus, il est entendu par « acte administratif » « tout acte non législatif adopté par une institution ou un organe de l'Union, ayant un effet juridique et extérieur et contenant des dispositions qui peuvent aller à l'encontre du droit de l'environnement [...] ».

15 En premier lieu, les requérantes soutiennent que la notion d'« acte législatif » est une notion formelle, définie par la procédure d'adoption de l'acte concerné. Conformément à l'article 289, paragraphe 3, TFUE, seuls les actes juridiques adoptés selon la procédure législative constituent des actes législatifs. Ainsi, le règlement 2022/2577 n'ayant pas été adopté par l'une des procédures législatives prévues aux paragraphes 1 et 2 de l'article 289 TFUE, il constituerait un acte non législatif et, partant, un acte administratif.

16 Les requérantes font valoir qu'une interprétation différente serait contraire aux dispositions de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus. À ce titre, elles relèvent que le règlement 2021/1767 a été adopté afin d'élargir le champ d'application matériel des actes soumis à la procédure de réexamen interne pour garantir que les actes non législatifs de portée générale puissent désormais faire l'objet d'un réexamen, mettant ainsi en conformité le règlement Aarhus avec l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus. Par ailleurs, selon les requérantes, les considérants 7 et 12 du règlement 2021/1767 prouvent la concordance entre la notion d'« acte non législatif » figurant à l'article 2, paragraphe 1, sous g), du règlement Aarhus et celle figurant dans le traité FUE. En effet, elles soutiennent que la procédure de réexamen interne, que prévoit le règlement Aarhus, vient compléter le système global de contrôle judiciaire au niveau de l'Union qui permet aux membres du public de demander le réexamen de certains actes administratifs en saisissant directement les juridictions de l'Union au titre de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, qui établit, par ses trois branches, une distinction entre les actes législatifs et les actes non législatifs, au sens de l'article 289 TFUE.

17 En second lieu, les requérantes considèrent que le règlement 2022/2577 ne saurait être regardé comme constituant un acte législatif au sens de la convention d'Aarhus.

18 Les requérantes rappellent, d'une part, que l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus prévoit que les membres du public peuvent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes des autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement et, d'autre part, que la notion d'« autorité publique » n'englobe pas les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs législatifs, ainsi qu'il ressort de l'article 2, paragraphe 2, de ladite convention. À ce titre, elles font valoir que, lorsque le Conseil adopte des actes selon une procédure autre que celles prévues à l'article 289 TFUE, il n'agit pas dans l'exercice de pouvoirs législatifs ou judiciaires et, dès lors, il constitue une autorité publique au sens de la convention d'Aarhus. Par ailleurs, les requérantes soutiennent que, dans la convention d'Aarhus, la raison pour laquelle les actes législatifs sont soustraits au contrôle de légalité est qu'il convenait d'exclure d'un contrôle juridictionnel les actes qui étaient directement issus d'un processus démocratique. Elles précisent que ce processus démocratique exige, dans le cadre du traité FUE, la participation du Parlement européen, ainsi qu'il ressort de l'article 289, paragraphes 1 et 2, TFUE. Or, ce n'est pas le cas du règlement 2022/2577 adopté, conformément à l'article 122, paragraphe 1, TFUE, uniquement par le Conseil sans l'intervention du Parlement.

19 En outre, selon les requérantes, l'application de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus ne saurait dépendre ni du contenu matériel et des effets des actes en cause ni de l'organe ayant adopté ces derniers, mais uniquement de la procédure d'adoption de ces actes.

20 Ainsi, l'affirmation du Conseil selon laquelle le règlement 2022/2577, en raison de son contenu et de ses effets, déroge matériellement à des actes adoptés selon une procédure législative ordinaire ou spéciale conformément à l'article 289, paragraphes 1 et 2, TFUE ne tient notamment pas compte du fait que, parmi les actes qui n'ont pas été adoptés conformément à l'une desdites procédures, figurent des actes adoptés directement sur le fondement d'autres dispositions du traité FUE ainsi que des actes délégués adoptés en vertu de l'article 290 TFUE et des actes d'exécution adoptés conformément à l'article 291 TFUE qui ont également pour caractéristique de pouvoir modifier des actes adoptés selon une procédure législative conformément à l'article 289, paragraphe 3, TFUE sans acquérir toutefois une nature législative, au sens du traité FUE.

21 Enfin, les requérantes font valoir qu'exclure du champ d'application de la procédure de réexamen interne les actes qui n'ont pas été adoptés conformément à l'une des procédures législatives prévues à l'article 289, paragraphes 1 et 2, TFUE, mais qui dérogent à des actes adoptés conformément à l'une desdites procédures, permettrait aux autorités publiques de se dispenser d'avoir à affronter une contestation de la part du public, notamment dans l'hypothèse où lesdites autorités publiques revendiqueraient une large compétence dans un domaine extrêmement sensible et où les mécanismes de protection juridique, parmi lesquels figure la procédure de réexamen interne régie par l'article 10, paragraphe 1, du règlement Aarhus, seraient particulièrement nécessaires. Ce serait notamment le cas s'agissant des mesures prises sur le fondement de l'article 122, paragraphe 1, TFUE, compte tenu du caractère exceptionnel et hautement politique des situations envisagées par cette disposition, des procédures à suivre et des mesures à prendre.

22 Le Conseil, soutenu par la Commission, conteste les arguments des requérantes.

23 Il incombe au Tribunal d'examiner si le Conseil a rejeté, à tort, la demande de réexamen interne du règlement 2022/2577 comme étant irrecevable au motif que cette demande ne portait pas sur un acte susceptible de faire l'objet d'un tel réexamen au titre de l'article 10, paragraphe 1, du règlement Aarhus, à savoir un « acte administratif » tel que défini à l'article 2, paragraphe 1, sous g), de ce même règlement.

24 Pour apprécier le bien-fondé du premier moyen, il convient donc d'interpréter la notion d'« acte administratif » au sens et pour l'application du règlement Aarhus.

25 Conformément à une jurisprudence constante, l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union requiert de tenir compte non seulement de ses termes, mais également du contexte dans lequel elle s'inscrit ainsi que des objectifs et de la finalité que poursuit l'acte dont elle fait partie. La genèse d'une disposition du droit de l'Union peut également révéler des éléments pertinents pour son interprétation (voir arrêt du 29 juillet 2024, Asociația Crescătorilor de Vaci „Bălțată Românească" Tip Simmental, C-286/23, EU:C:2024:655, point 38 et jurisprudence citée).

26 En premier lieu, s'agissant de l'interprétation littérale, il découle du libellé de l'article 2, paragraphe 1, sous g), du règlement Aarhus, que celui-ci définit l'acte administratif comme « tout acte non législatif adopté par une institution ou un organe de l'Union, ayant un effet juridique et extérieur et contenant des dispositions qui peuvent aller à l'encontre du droit de l'environnement [...] ».

27 Il convient de constater que, d'une part, le législateur de l'Union a, à l'article 2, paragraphe 1, sous g), du règlement Aarhus, uniquement défini la notion d'« acte administratif » comme un « acte non législatif » et que, d'autre part, il a défini cette notion par opposition à celle d'un « acte législatif », sans pour autant se référer à la catégorie des actes adoptés selon une procédure législative ordinaire ou spéciale au sens de l'article 289, paragraphes 1 et 2, TFUE.

28 En deuxième lieu, s'agissant de l'interprétation contextuelle, premièrement, il ressort des considérants 7 et 11 du règlement Aarhus que le législateur de l'Union a souhaité que les institutions et organes de l'Union qui agissent dans l'exercice de pouvoirs législatifs soient exclus du champ d'application de la convention d'Aarhus.

29 À ce titre, l'article 1er du règlement Aarhus prévoit que ce règlement s'applique « aux institutions et organes de l'Union ». L'article 2, paragraphe 1, sous c), de ce même règlement prévoit une définition de la notion d'« institutions et organes de l'Union » qui exclut les institutions et organes de l'Union lorsqu'ils agissent dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs. Il résulte donc d'une lecture combinée de l'article premier et de l'article 2, paragraphe 1, sous c), du règlement Aarhus que celui-ci ne s'applique pas aux institutions et organes de l'Union lorsqu'ils agissent dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs.

30 Par ailleurs, l'article 10 du règlement Aarhus, quant à lui, prévoit les règles relatives à une demande de réexamen interne d'actes administratifs.

31 Or, il convient de relever que la notion d'« acte non législatif » au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous g), du règlement Aarhus et la notion d'« actes adoptés par les institutions et les organes de l'Union lorsqu'ils agissent dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs », qui figure à l'article 2, paragraphe 1, sous c), dudit règlement, sont interdépendantes. En effet, le champ d'application de l'article 10 de ce règlement ne saurait excéder celui du règlement lui-même, tel que défini en particulier par son article 1er et son article 2, paragraphe 1, sous c) et g).

32 À cet égard, dès lors que l'article 2, paragraphe 1, sous c), du règlement Aarhus exclut l'application de celui-ci aux institutions et organes de l'Union lorsqu'ils agissent dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs, les actes adoptés dans ce cadre ne sauraient constituer des actes administratifs, au sens du règlement Aarhus (voir, en ce sens, arrêt du 3 septembre 2020, Mellifera/Commission, C-784/18 P, non publié, EU:C:2020:630, point 81).

33 Deuxièmement, il convient d'observer que, si lors de l'adoption du règlement 2021/1767, le législateur de l'Union a souhaité élargir le champ d'application de la procédure de réexamen interne dans le but de mettre le droit de l'Union en conformité avec les dispositions de la convention d'Aarhus, il n'a pas entendu modifier cette exclusion des actes législatifs du champ d'application de cette procédure particulière de recours, ainsi qu'en témoigne, notamment le considérant 8 de ce règlement qui indique qu'il est nécessaire d'inclure dans le champ d'application de l'article 10 du règlement Aarhus uniquement« les actes non législatifs de portée générale ».

34 Certes, le considérant 8 du règlement 2021/1767 se réfère à la nécessité d'élargir le champ d'application de la procédure de réexamen interne prévue par le règlement Aarhus afin d'y inclure les actes non législatifs de portée générale. Toutefois, afin de définir les actes législatifs qui sont exclus du champ d'application du règlement Aarhus, ce considérant ne se réfère pas aux procédures législatives prévues par l'article 289, paragraphes 1 et 2, TFUE.

35 Troisièmement, il y a également lieu de relever que, s'agissant de l'article 2, paragraphe 1, sous f), du règlement Aarhus qui définit la notion de « droit de l'environnement », la Cour a jugé que le fait que ledit article se référait dans certaines versions linguistiques à la « législation » ou à « toute disposition législative » ne saurait impliquer que la notion de « droit de l'environnement » soit, aux fins de l'application de ce règlement, limitée à des actes législatifs, au sens de l'article 289, paragraphe 3, TFUE (voir, en ce sens, arrêt du 6 juillet 2023, BEI et Commission/ClientEarth, C-212/21 P et C-223/21 P, EU:C:2023:546, point 85).

36 Ainsi, il ressort de la jurisprudence mentionnée au point 35 ci-dessus que la Cour n'a pas interprété l'expression de « disposition législative », qui figure, à l'article 2, paragraphe 1, sous f), du règlement Aarhus, dans le sens précis et formaliste qui découle de l'article 289, paragraphe 3, TFUE.

37 Dans ces conditions, s'il est vrai qu'un acte législatif au sens de l'article 289 TFUE ne constitue pas un acte administratif au sens et pour l'application du règlement Aarhus, il ne ressort pas de l'interprétation contextuelle développée aux points 29 à 37 ci-dessus, que la notion de « pouvoirs législatifs », mentionnée à l'article 2, paragraphe 1, sous c), du même règlement, coïncide parfaitement avec la catégorie des actes législatifs définis à l'article 289 TFUE.

38 En troisième lieu, s'agissant de l'interprétation téléologique, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, les textes du droit de l'Union doivent être interprétés, dans la mesure du possible, à la lumière du droit international, en particulier lorsque ces textes visent à mettre en œuvre un accord international conclu par l'Union, ce droit faisant partie de l'ordre juridique de l'Union et liant les institutions de celle-ci (voir, en ce sens, arrêts du 15 janvier 2015, Evans, C-179/13, EU:C:2015:12, point 35 et jurisprudence citée, et du 6 juillet 2023, BEI et Commission/ClientEarth, C-212/21 P et C-223/21 P, EU:C:2023:546, point 66 et jurisprudence citée).

39 À cet égard, il ressort de l'article 3, paragraphe 5, TUE que l'Union contribue au « strict respect et au développement du droit international ».

40 Ainsi, le règlement Aarhus a pour objet de mettre en œuvre, en ce qui concerne les institutions de l'Union, les stipulations de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus (voir arrêt du 6 juillet 2023, BEI et Commission/ClientEarth, C-212/21 P et C-223/21 P, EU:C:2023:546, point 67 et jurisprudence citée).

41 Si l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus, ne peut pas être invoqué aux fins d'apprécier la légalité de l'article 10, paragraphe 1, du règlement Aarhus, un tel constat ne fait pas obstacle à ce que les dispositions de ce règlement soient, conformément à la jurisprudence mentionnée au point 39 ci-dessus, interprétées, dans la mesure du possible, à la lumière de la convention d'Aarhus (voir arrêt du 6 juillet 2023, BEI et Commission/ClientEarth, C-212/21 P et C-223/21 P, EU:C:2023:546, point 68 et jurisprudence citée).

42 En effet, une telle interprétation constitue un moyen essentiel pour garantir, conformément à la volonté du législateur de l'Union exprimée au considérant 3 du règlement Aarhus, que les dispositions du droit de l'Union demeurent compatibles avec celles de cette convention (arrêt du 6 juillet 2023, BEI et Commission/ClientEarth, C-212/21 P et C-223/21 P, EU:C:2023:546, point 69).

43 À ce titre, il ressort de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus, relatif à l'accès à la justice, que 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 les omissions des particuliers ou des autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.

44 La notion d'« acte susceptible d'être soumis à un contrôle » n'est cependant pas définie dans le cadre de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus.

45 Néanmoins, la portée à première vue extrêmement large de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus, doit être tempérée. En effet, le champ d'application matériel de cette disposition est délimité par l'article 2, paragraphe 2, de ladite convention dont il ressort que cette dernière ne s'applique pas aux actes de nature législative. Conformément à ladite disposition, la notion d'« autorité publique » dont les actes allant à l'encontre du droit de l'environnement peuvent faire l'objet de contestations exclut les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires et législatifs (voir, en ce sens, arrêt du 6 juillet 2023, BEI et Commission/ClientEarth, C-212/21 P et C-223/21 P, EU:C:2023:546, point 70).

46 Pour autant, la convention d'Aarhus ne précise pas les circonstances dans lesquelles les organes ou institutions agissent dans l'exercice de pouvoirs législatifs ou judiciaires.

47 Il s'ensuit que les auteurs de la convention d'Aarhus ont expressément exclu du champ d'application de l'article 9, paragraphe 3, de cette convention, compte tenu de la dernière phrase de son article 2, paragraphe 2, les actes des organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs, sans davantage définir ce qu'il convenait d'entendre par l'expression « pouvoirs législatifs », et notamment, en ne laissant pas aux parties à cette convention le soin de définir cette notion par un renvoi à leur droit interne.

48 À ce titre, il convient de relever qu'une interprétation littérale de l'article 2, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus ne permet pas de considérer que la définition de la notion de « pouvoirs législatifs » relèverait du pouvoir d'appréciation reconnu aux parties contractantes. En effet, l'interprétation de la notion de « législation » au sens d'un instrument de droit international public doit conserver sa nature autonome par rapport au droit interne des parties contractantes. Ainsi, l'interprétation de l'article 2, paragraphe 2, de ladite convention ne saurait être fondée uniquement sur le système juridique de l'une des parties à cette convention (voir, en ce sens, conclusions de l'avocat général Jääskinen dans les affaires jointes Conseil et Commission/Stichting Natuur en Milieu et Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P et C-405/12 P, EU:C:2014:309, point 30).

49 Cette interprétation est corroborée par les communications du comité d'examen du respect des dispositions de la convention d'Aarhus (ci-après le « comité Aarhus ») institué afin de vérifier le respect, par les parties à ladite convention, des obligations qui en découlent. En effet, bien que dépourvues de valeur normative, ces communications font partie des éléments pouvant guider l'interprétation de cette convention (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 7 mars 2024, Roheline Kogukond e.a., C-234/22, EU:C:2024:211, point 39).

50 À cet égard, il convient de relever que le comité Aarhus s'oppose à une interprétation de l'article 2, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus fondée uniquement sur les références propres au système juridique de l'une des parties à cette convention. Ainsi, dans sa communication ACCC/C/2008/32, ledit comité a conclu que, afin de déterminer si une décision, un acte ou une omission ont été adoptés dans l'exercice de pouvoirs législatifs au regard de l'article 2, paragraphe 2, de cette convention, son appellation dans le droit interne d'une partie contractante à ladite convention ne saurait être décisive.

51 Par ailleurs, dans ses communications ACCC/C/2011/61 et ACCC/C/2014/120, le comité Aarhus a relevé que, si la convention d'Aarhus ne précisait pas les circonstances dans lesquelles un organe ou une institution a agi dans l'exercice de pouvoirs législatifs, il était clair que ladite convention excluait un organe ou une institution uniquement lorsqu'il ou elle avait agi en faisant usage de cette capacité spécifique. Ainsi, un Parlement national d'une partie contractante, bien que constituant un organe élu démocratiquement, peut être considéré comme une autorité publique au sens de la convention d'Aarhus lorsqu'il n'agit pas en qualité de législateur, par exemple, quand il autorise une activité ou un projet.

52 La Cour a également eu l'occasion de se prononcer sur la notion d'« organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs » dans le cadre de l'interprétation de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2003, concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil (JO 2003, L 41, p. 26), à la lumière de la convention d'Aarhus. À ce titre, la Cour a jugé qu'il convenait de retenir une interprétation fonctionnelle de la notion d'« organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs [...] législatifs » selon laquelle pouvaient être considérés comme relevant de cette définition les ministères qui, en vertu du droit national, ont la charge de préparer les projets de loi, de les présenter au Parlement et de participer à la procédure législative, notamment par la formulation d'avis (voir, en ce sens, arrêt du 14 février 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, point 49).

53 Ces considérations conduisent dès lors à retenir une approche fonctionnelle de la notion de « pouvoirs législatifs ». À ce titre, il convient de relever que l'approche fonctionnelle ne s'attache pas seulement à la nature de l'organe concerné, à savoir si cette institution ou cet organe exerce

traditionnellement des pouvoirs législatifs, mais aux fonctions effectivement exercées par l'institution ou l'organe en question. Ainsi, si le critère organique constitue un indice pour caractériser un acte législatif au sens du règlement Aarhus, il n'est pas à lui seul déterminant. En effet, il convient également de tenir compte d'un critère relatif à la substance même de l'acte adopté par ladite institution ou ledit organe. Cette approche est d'autant plus justifiée que la procédure législative est susceptible de différer de manière non négligeable selon les parties à la convention d'Aarhus.

54 Il s'ensuit qu'une approche purement formelle, propre au système juridique de l'une des parties à la convention d'Aarhus et fondée sur un critère purement procédural, ne saurait être retenue afin de déterminer si un acte a été adopté dans l'exercice de pouvoirs législatifs. Ainsi, la notion de « pouvoirs législatifs » prévue à l'article 2, paragraphe 1, sous c), du règlement Aarhus ne peut pas être interprétée comme visant uniquement les actes qui ont été adoptés selon une procédure législative ordinaire ou spéciale conformément à l'article 289, paragraphes 1 et 2, TFUE.

55 Il résulte des points 27 à 54 ci-dessus que la notion d'« acte administratif » prévue à l'article 2, paragraphe 1, sous g), du règlement Aarhus désigne tout acte qui n'a pas été adopté par une institution de l'Union dans l'exercice de pouvoirs législatifs, et non, ainsi que le prétendent les requérantes, les seuls actes législatifs adoptés selon une procédure législative ordinaire ou spéciale conformément à l'article 289, paragraphes 1 et 2, TFUE.

56 C'est au regard de ces considérations et, notamment, des critères mentionnés au point 54 ci-dessus qu'il convient de déterminer si le règlement 2022/2577 constitue un « acte administratif » au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous g), du règlement Aarhus, tel qu'interprété à la lumière de la convention d'Aarhus.

57 En l'espèce, il convient de relever que le règlement 2022/2577 a été adopté par le Conseil qui, en application de l'article 16, paragraphe 1, TUE, est une institution à laquelle les traités ont dévolu des fonctions législatives, conjointement avec le Parlement.

58 Ainsi, le Conseil constitue un organe qui exerce des fonctions législatives. Toutefois, ainsi qu'il ressort du point 54 ci-dessus, si le critère organique constitue un indice de l'exercice de pouvoirs législatifs, il n'est pas à lui seul déterminant. En effet, il convient également de tenir compte de la substance même du règlement 2022/2577.

Sur la nature des pouvoirs exercés par le Conseil lors de l'adoption du règlement 2022/2577

Sur la base juridique du règlement 2022/2577

59 Il convient d'observer que le règlement 2022/2577 a été adopté sur le fondement de l'article 122, paragraphe 1, TFUE qui relève du chapitre 1, intitulé « La politique économique », du titre VIII, de la troisième partie du traité FUE.

60 Il ressort de l'article 122, paragraphe 1, TFUE que « [s]ans préjudice des autres procédures prévues par les traités, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut décider, dans un esprit de solidarité entre les États membres, des mesures appropriées à la situation économique, en particulier si de graves difficultés surviennent dans l'approvisionnement en certains produits, notamment dans le domaine de l'énergie ».

61 Il en découle que l'article 122, paragraphe 1, TFUE habilite le Conseil à adopter des mesures dans des circonstances spécifiques « sans préjudice des autres procédures prévues par les traités ».

62 Par ailleurs, l'article 122, paragraphe 1, TFUE autorise explicitement le Conseil à prendre des mesures appropriées en matière de politique économique qui ont pour but de faire face à la survenance de graves difficultés dans l'approvisionnement en produits énergétiques.

63 À ce titre, il convient de relever qu'il ressortait de l'article 103 du traité CEE, devenu par la suite l'article 122 TFUE, que l'expression « mesures appropriées » indiquait que, en ce qui concernait également la forme des mesures, le Conseil pouvait choisir, selon les cas, celle qui lui apparaissait la plus appropriée et que, sous réserve de l'exigence d'une délibération unanime, l'article 103, paragraphe 2, du traité CEE renvoyait à l'exercice par le Conseil de ses compétences, y compris son droit de conférer à la Commission l'exécution de règles qu'il aurait établies. Ainsi, la Cour a jugé que, en habilitant le Conseil à décider des mesures appropriées à la situation, l'article 103 du traité CEE conférait à cette institution un large pouvoir d'appréciation à exercer conformément à l'intérêt commun (voir, en ce sens, arrêt du 24 octobre 1973, Balkan-Import-Export, 5/73, EU:C:1973:109, point 18).

64 Par ailleurs, il résulte que, dans l'exercice des compétences qui étaient prévues à l'article 103, paragraphe 2, du traité CEE, et qui sont désormais définies par l'article 122, paragraphe 1, TFUE, lorsque le Conseil était contraint, dans une situation en évolution constante et quasi imprévisible, d'arrêter des mesures d'effet immédiat, cette institution pouvait procéder à une appréciation globale des avantages et des inconvénients du système à mettre en place. En outre, le Conseil devait assurer la conciliation permanente que pouvaient exiger d'éventuelles contradictions entre différents objectifs de politique économique considérés séparément et, le cas échéant, accorder à tel ou tel d'entre eux la prééminence temporaire qu'imposaient les faits ou les circonstances économiques (voir, en ce sens, arrêt du 24 octobre 1973, Balkan-Import-Export, 5/73, EU:C:1973:109, points 21 et 24).

65 Ainsi, il résulte de l'article 122, paragraphe 1, TFUE, dont les dispositions sont substantiellement équivalentes à celles de l'ancien article 103, paragraphe 2, du traité CEE, que, lors de leur mise en œuvre, le Conseil détient un large pouvoir d'appréciation, qui caractérise l'exercice de la fonction législative, pour l'adoption de mesures destinées à faire face à de graves difficultés économiques nécessitant des choix politiques relevant des responsabilités propres au législateur de l'Union, en ce qu'elles impliquent une pondération des intérêts divergents en cause sur la base d'appréciations multiples. Ce large pouvoir d'appréciation est justifié par la circonstance selon laquelle cette institution est appelée, lors de l'exercice de cette fonction, à effectuer des appréciations complexes.

66 Il convient de rappeler à cet égard que l'adoption des règles essentielles d'une matière est réservée à la compétence du législateur de l'Union. Il s'ensuit que les dispositions établissant les éléments essentiels d'une réglementation de base, dont l'adoption nécessite d'effectuer des choix politiques relevant des responsabilités propres à ce législateur, ne sauraient être arrêtées dans des actes d'exécution (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 28 février 2023, Fenix International, C-695/20, EU:C:2023:127, point 41 et jurisprudence citée).

67 En outre ainsi qu'il ressort du point 64 ci-dessus, l'article 103, paragraphe 2, du traité CEE, qui est désormais remplacé par l'article 122, paragraphe 1, TFUE, accorde au Conseil la possibilité de conférer des compétences d'exécution à la Commission.

68 Il convient de relever à cet égard que la possibilité, prévue par l'article 122, paragraphe 1, TFUE, de conférer à la Commission l'exécution de règles que le Conseil a établies est réservée au législateur de l'Union.

69 En effet, il ressort de la jurisprudence que le législateur de l'Union dispose d'un pouvoir d'appréciation lorsqu'il décide d'attribuer à la Commission un pouvoir d'exécution en vertu de l'article 291, paragraphe 2, TFUE (voir, en ce sens, arrêt du 16 juillet 2015, Commission/Parlement et Conseil, C-88/14, EU:C:2015:499, point 28 et jurisprudence citée).

70 En outre, s'agissant de l'octroi d'un pouvoir d'exécution, l'article 291, paragraphe 2, TFUE, énonce que des actes juridiquement contraignants de l'Union confèrent, dans des cas spécifiques dûment justifiés, un tel pouvoir au Conseil, lorsque des conditions uniformes d'exécution de ces actes sont nécessaires. Dans le cadre de l'exercice du pouvoir d'exécution qui lui est conféré, l'institution concernée est appelée à préciser le contenu d'un acte législatif, afin d'assurer sa mise en œuvre dans des conditions uniformes dans tous les États membres (voir, en ce sens, arrêt du 16 juillet 2015, Commission/Parlement et Conseil, C-88/14, EU:C:2015:499, point 30 et jurisprudence citée).

71 Enfin, il convient de relever que la portée des actes adoptés en vertu de l'article 122, paragraphe 1, TFUE est distincte de celle des actes d'exécution et des actes délégués adoptés au titre des articles 290 et 291 TFUE.

72 En effet, les pouvoirs conférés au Conseil en vertu de l'article 122, paragraphe 1, TFUE ne dépendent pas, contrairement aux pouvoirs délégués et aux pouvoirs d'exécution, d'une habilitation préalable par un acte législatif de base. Par ailleurs, les actes adoptés en vertu de l'article 122, paragraphe 1, TFUE ne sont pas intrinsèquement liés aux actes adoptés conformément à l'article 289, paragraphes 1 et 2, TFUE, contrairement aux actes délégués et aux actes d'exécution, dont la légalité dépend de ce que le législateur a prévu. En outre, même si les actes délégués peuvent également modifier des éléments d'un acte législatif au sens de l'article 289, paragraphe 3, TFUE, il convient de relever qu'ils ne peuvent modifier que les éléments « non essentiels » d'un acte adopté conformément à l'article 289 TFUE.

73 En outre, il convient de rappeler que l'article 291, paragraphe 2, TFUE établit que « lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires, ces actes confèrent des compétences d'exécution à la Commission ou, dans des cas spécifiques dûment justifiés et dans les cas prévus aux articles 24 et 26 du traité sur l'Union européenne, au Conseil ». Il convient de relever que le libellé dudit article ne se réfère pas aux actes législatifs au sens de l'article 289, paragraphe 3, TFUE, mais, au contraire, le texte habilite le législateur qui adopte des actes juridiquement contraignants à attribuer des compétences d'exécution à la Commission ou exceptionnellement au Conseil.

Sur le contenu du règlement 2022/2577

74 Il convient de rappeler que l'adoption du règlement 2022/2577 trouve son origine dans le contexte de la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine et la réduction sans précédent des livraisons de gaz naturel de la Fédération de Russie à destination des États membres menaçant la sécurité et l'approvisionnement de l'Union et de ses États membres et entraînant une flambée des prix de l'énergie dans l'Union.

75 Ainsi qu'il ressort du considérant 3 du règlement 2022/2577, dans ce contexte, et afin de lutter contre l'exposition des consommateurs et des entreprises européens à des prix élevés et volatils qui entraînent des difficultés économiques et sociales, le Conseil a estimé qu'il convenait d'adopter des mesures immédiates et temporaires pour accélérer le déploiement des énergies renouvelables.

76 Dans cette perspective, le règlement 2022/2577 comporte des mesures de simplification pour encourager la production d'énergies renouvelables en instaurant des exemptions de certaines obligations d'évaluation prévues par la législation environnementale de l'Union, notamment en rationalisant les procédures applicables à des processus spécifiques d'octroi de permis.

77 En effet, ainsi qu'il ressort de son article 3, paragraphe 1, le règlement 2022/2577 établit une dérogation générale aux procédures d'octroi de permis, prévues dans des dispositions de droit dérivé de l'Union, en créant une présomption du caractère d'intérêt public supérieur pour l'activité de production d'énergies renouvelables.

78 Plus précisément, l'article 4 du règlement 2022/2577, qui comporte des mesures tendant à l'accélération de la procédure d'octroi de permis pour l'installation d'équipements d'énergie solaire, prévoit une dérogation spécifique à l'obligation de procéder à des évaluations des incidences sur l'environnement en vertu de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO 2012, L 26, p. 1).

79 Par ailleurs, l'article 6 du règlement 2022/2577 exempte les projets de production d'énergies renouvelables de l'obligation d'évaluation environnementale prévue à l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2011/92 et des évaluations de la protection des espèces au titre de l'article 12, paragraphe 1, de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO 1992, L 206, p. 7), et au titre de l'article 5 de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 novembre 2009, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO 2010, L 20, p. 7).

80 Ainsi, afin de mettre en œuvre les objectifs du règlement 2022/2577, certaines mesures prévues par ce dernier dérogent de façon temporaire et sur des points précis à des dispositions de droit dérivé figurant dans les directives mentionnées aux points 78 et 79 ci-dessus qui imposent une « mise en balance des intérêts juridiques » préalablement à toute autorisation de projets susceptibles de porter atteinte à l'environnement, dans la mesure où, ainsi que cela est relevé au point 77 ci-dessus, le règlement 2022/2577 impose, lors de cette mise en balance, la reconnaissance du caractère prioritaire de la production d'énergies renouvelables.

81 Enfin, l'article 9 du règlement 2022/2577 prévoit une clause de réexamen dudit règlement afin d'évaluer son impact, laquelle permet à la Commission de proposer de prolonger la durée de validité de ce règlement, une telle clause étant comparable aux clauses de révision habituelles prévues dans des actes adoptés conformément à l'une des procédures législatives prévues à l'article 289, paragraphes 1 et 2, TFUE.

82 Le règlement 2022/2577 constitue ainsi un acte de nature particulière en ce qu'il établit, pour la première fois, la reconnaissance du caractère prioritaire de la production d'énergies renouvelables en créant une présomption du caractère d'intérêt public supérieur pour les

activités de production d'énergies renouvelables, dérogeant ainsi aux procédures générales d'octroi de permis prévues par le droit dérivé qui comportent des obligations d'évaluation environnementale.

Conclusion

83 Il ressort de ce qui précède, premièrement, que, dans le cadre de l'adoption des mesures figurant dans le règlement 2022/2577, le Conseil a fait usage du large pouvoir d'appréciation qui lui était dévolu en application de l'article 122, paragraphe 1, TFUE, caractérisant l'exercice de pouvoirs législatifs au sens du règlement Aarhus. En effet, le Conseil contraint, dans une situation en évolution constante et imprévisible, d'arrêter des mesures d'effet immédiat, a procédé à une appréciation globale des avantages et des inconvénients du système à mettre en place et a assuré la conciliation qu'exigeaient d'éventuelles contradictions entre différents objectifs de politique économique considérés séparément, en accordant à tel ou tel d'entre eux la prééminence temporaire qu'imposaient les circonstances économiques.

84 Deuxièmement, les pouvoirs exceptionnels conférés au Conseil, en vertu de l'article 122, paragraphe 1, TFUE, ne dépendent pas d'une habilitation préalable par un acte législatif de base.

85 Troisièmement, l'article 122, paragraphe 1, TFUE habilite le Conseil à adopter des actes qui comportent des mesures d'exécution, la compétence d'adopter de telles mesures étant réservée au législateur de l'Union.

86 Quatrièmement, certaines dispositions du règlement 2022/2577 modifient de surcroît des éléments essentiels de dispositions de plusieurs actes législatifs, au sens du traité FUE, du droit de l'Union. Ainsi, le règlement 2022/2577 n'occupe pas une position inférieure dans la hiérarchie des normes, par rapport à certains actes législatifs, au sens du traité FUE, à savoir la directive 2011/92, la directive 92/43 et la directive 2009/147, auxquelles il déroge.

87 Cinquièmement, le fait que le règlement 2022/2577 ait été adopté, sur le fondement de l'article 122, paragraphe 1, TFUE, par le Conseil et non par la Commission, constitue un élément additionnel de nature à démontrer que ce règlement n'est pas un acte d'exécution, mais un acte adopté par le Conseil en tant que législateur.

88 Il résulte de ce qui précède qu'il existe un certain nombre d'éléments permettant de démontrer que les pouvoirs exercés par le Conseil, lors de l'adoption du règlement 2022/2577, sur le fondement de l'article 122, paragraphe 1, TFUE, relèvent, aux fins de l'application de l'article 2, paragraphe 1, sous c), du règlement Aarhus, de l'activité législative.

89 Par conséquent, le règlement 2022/2577 ne constitue pas un acte administratif au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous g), du règlement Aarhus.

90 Cette appréciation ne saurait être remise en cause par l'argument des requérantes selon lequel la raison pour laquelle les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs législatifs ne relèvent pas de la définition des « autorités publiques » réside dans la circonstance selon laquelle l'information du public et sa participation au processus législatif sont généralement suffisamment garanties dans la procédure législative et, en particulier, par le fait que les représentants élus sont responsables devant le public. Or, le règlement 2022/2577 n'aurait pas été adopté par un organe élu « démocratiquement ».

91 Toutefois, il convient de relever que, ainsi qu'il ressort du point 58 ci-dessus, le règlement 2022/2577 a été adopté par le Conseil qui, en application de l'article 16, paragraphe 1, TUE, dispose, conjointement avec le Parlement, de la qualité de législateur. Par conséquent, il convient de rejeter cet argument comme étant inopérant.

92 Dès lors, c'est donc à bon droit que le Conseil a rejeté comme étant irrecevable la demande de réexamen interne du règlement 2022/2577, présentée par les requérantes.

93 Partant, il y a lieu de rejeter le premier moyen.

94 Dans la mesure où le premier moyen est dépourvu de fondement et que le Conseil a rejeté, à bon droit, la demande de réexamen interne du règlement 2022/2577 comme étant irrecevable, les deuxième et troisième moyens, visant à contester sur le fond le rejet de ladite demande de réexamen, sont inopérants et donc voués au rejet.

95 À cet égard, il y a lieu de rappeler que le juge de l'Union peut, notamment pour des raisons tenant à une administration efficace de la justice, s'abstenir d'examiner le bien-fondé des moyens qui doivent être écartés comme étant irrecevables ou inopérants (arrêt du 29 septembre 2022, HIM/Commission, C-500/21 P, non publié, EU:C:2022:741, point 73).

96 Par conséquent, il y a lieu de rejeter le recours dans son intégralité.

Sur les dépens

97 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Les requérantes ayant succombé, il y a lieu de les condamner à supporter leurs propres dépens ainsi que ceux du Conseil conformément aux conclusions de ce dernier.

98 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, les institutions qui sont intervenues au litige supportent leurs propres dépens. La Commission supportera donc ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (neuvième chambre élargie)

déclare et arrête :

1) Le recours est rejeté.

2) CEE Bankwatch Network z.s. et Ökobüro – Allianz der Umweltbewegung sont condamnées à supporter leurs propres dépens ainsi que ceux exposés par le Conseil de l'Union européenne.

3) La Commission européenne supportera ses propres dépens.

Truchot Kanninen Sampol Pucurull

Perišin Cassagnabère

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 12 novembre 2025.

Signatures