



## **L'avocat général Bobek préconise une interprétation plus ouverte des critères de l'affectation directe**

*Il considère que, en déniant à la Région de Bruxelles-Capitale la qualité pour agir concernant l'approbation de la substance active « glyphosate », le Tribunal a commis une erreur de droit*

Le 8 mars 2018, la Région de Bruxelles-Capitale (Belgique) a formé devant le Tribunal de l'Union européenne un recours en annulation contre le règlement d'exécution de la Commission (UE) 2017/2324<sup>1</sup> renouvelant l'approbation de la substance active « glyphosate ». Par l'ordonnance attaquée<sup>2</sup>, le Tribunal a déclaré le recours irrecevable pour défaut de qualité pour agir. Plus précisément, le Tribunal a jugé que la Région de Bruxelles-Capitale n'était pas *directement concernée* par le règlement attaqué. Dans son pourvoi, la Région de Bruxelles-Capitale demande à la Cour de justice d'annuler l'ordonnance attaquée, de déclarer le recours en annulation recevable et de renvoyer l'affaire au Tribunal.

**Dans ses conclusions de ce jour, l'avocat général Michal Bobek conclut que, en déniant à la Région de Bruxelles-Capitale la qualité pour agir, le Tribunal a commis une erreur de droit, interprétant de manière erronée le quatrième alinéa de l'article 263 TFUE, ainsi que plusieurs dispositions du droit dérivé applicable.**

L'avocat général observe que, en application de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, le recours formé par une personne physique ou morale contre un acte dont elle n'est pas le destinataire peut être recevable dans deux cas. Premièrement, elle peut engager une telle procédure si l'acte la concerne directement et individuellement. Deuxièmement, elle peut engager une procédure contre un acte réglementaire qui ne comporte pas de mesures d'exécution si cet acte réglementaire la concerne directement.

Dans ses observations générales sur la notion d'« affectation directe », l'avocat général rappelle que, selon la jurisprudence, la condition d'« affectation directe » est remplie lorsque peut être établie l'existence d'un lien direct de causalité entre l'acte de l'Union attaqué et la modification dans la situation juridique du requérant. La condition d'« affectation directe » n'est pas remplie lorsqu'une quelconque intervention additionnelle, qu'elle provienne des institutions de l'Union ou des autorités nationales, est à même de rompre ce lien.

L'avocat général met en avant la logique qui sous-tend cette jurisprudence concernant le principe d'affectation directe : « dans le cas où un acte communautaire est adressé à un État membre par une institution, si l'action que doit entreprendre l'État membre à la suite de l'acte a un caractère automatique, ou si de toute façon l'issue n'est pas douteuse, l'acte concerne alors directement n'importe quelle personne qui est affectée par cette action. Si, au contraire, l'acte laisse à l'État membre la possibilité d'agir ou de ne pas agir, c'est l'action ou l'inaction de l'État membre qui concerne directement la personne affectée, et non l'acte en lui-même. En d'autres termes, l'acte en question ne doit pas dépendre, pour produire ses effets, de l'exercice d'un pouvoir

<sup>1</sup> Règlement d'exécution (UE) 2017/2324 de la Commission, du 12 décembre 2017, renouvelant l'approbation de la substance active « glyphosate » conformément au règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et modifiant l'annexe du règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 de la Commission (JO 2017, L 333, p. 10).

<sup>2</sup> Ordonnance du 28 février 2019, Région de Bruxelles-Capitale/Commission ([T-178/18](#)).

discrétionnaire par un tiers, à moins qu'il soit évident qu'un tel pouvoir ne peut s'exercer que dans un sens déterminé. »

Ayant souligné que, de par leur nature, dans leur capacité de requérantes non privilégiées, les entités fédérées des États membres ne sont pas tout simplement n'importe quelle personne physique ou morale (de droit privé), l'avocat général examine comment le juge de l'Union a fait application de ces principes en ce qui concerne les régions et autres entités locales.

À cet égard, il observe que la jurisprudence relative aux entités fédérées tend à indiquer qu'une entité régionale ou locale est concernée par un acte de l'Union lorsqu'elle est investie de compétences qui sont exercées de manière autonome dans les limites du système constitutionnel national de l'État membre concerné et que l'acte de l'Union l'empêche d'exercer ces compétences comme elle l'entend.

L'avocat général ajoute que le simple fait que, en tant qu'instance compétente pour des matières économiques, sociales ou environnementales sur son territoire, une région dispose d'une certaine compétence en ce qui concerne la matière réglementée par un acte de l'Union d'application générale ne saurait, à lui seul, suffire pour que cette région soit considérée comme « concernée » au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. En d'autres termes, les régions ne peuvent pas agir contre des actes de l'Union qui affectent leurs intérêts de manière générale. Un élément supplémentaire est requis, à savoir une restriction directe à l'exercice d'un pouvoir spécifique qui, dans l'État membre, est conféré à la région au niveau constitutionnel.

Sur ce point, l'avocat général considère qu'est fondé le raisonnement de la Région de Bruxelles-Capitale concernant le fait que certains de ses arguments relatifs à la recevabilité du recours ont été mal interprétés. Il relève que, plutôt que d'examiner si le règlement attaqué empêchait la Région de Bruxelles-Capitale d'exercer certains pouvoirs spécifiques, le Tribunal a attaché son analyse à la question de savoir si la participation de la région aux procédures d'autorisation pouvait être considérée comme suffisante pour conclure à une affectation directe.

L'avocat général estime donc que c'est à juste titre que la Région de Bruxelles-Capitale reproche au Tribunal de ne pas s'être penché sur ses arguments selon lesquels, en soi, le règlement attaqué l'a empêchée d'exercer ses pouvoirs autonomes comme elle l'entendait.

Il conclut que le Tribunal a mal interprété l'article 263 TFUE lors de son appréciation de la condition d'affectation directe. Selon l'avocat général, le règlement attaqué a produit des effets juridiques qui ont modifié la situation juridique de la Région de Bruxelles-Capitale à, au moins, quatre égards. Premièrement, celle-ci ne pouvait pas exercer, comme elle l'entendait, ses pouvoirs autonomes de réglementer l'utilisation de produits phytopharmaceutiques sur son territoire. Deuxièmement, le règlement attaqué exigeait des autorités belges – y compris la Région de Bruxelles-Capitale – de préserver la validité d'autorisations existantes tout le temps nécessaire pour mener à bien les procédures de renouvellement de ces autorisations. Troisièmement, le règlement attaqué a déclenché une procédure à laquelle la Région de Bruxelles-Capitale était tenue de participer et dans le cadre de laquelle elle ne pouvait ni de jure ni de facto faire usage des prérogatives qui lui sont conférées conformément à la Constitution belge. Quatrièmement, le règlement attaqué exigeait également que, en application du système de reconnaissance mutuelle, la Région de Bruxelles-Capitale reconnaisse toute autorisation accordée par un État membre appartenant à la même zone. En dépit de ses doutes quant à l'innocuité du glyphosate d'un point de vue général, la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas en droit de refuser la reconnaissance, à moins qu'elle n'agisse à l'encontre des obligations que lui impose le droit de l'Union.

En examinant les régions et autres entités fédérées en tant que parties qui engagent la procédure devant le juge de l'Union, l'avocat général fait observer que les régions européennes ont un rôle important à jouer au sein du projet européen. En outre, les régions ou autres entités fédérées des États membres peuvent être responsables de la mise en œuvre du droit de l'Union dans des domaines qui relèvent de leurs compétences. Eu égard à cela, selon l'avocat général, chaque fois que, à première vue, une entité fédérée d'un État membre est investie en vertu de la Constitution nationale de pouvoirs autonomes spécifiques pour une matière déterminée qu'elle ne peut pas

exercer comme elle l'entend en conséquence directe d'une mesure de l'Union, cette entité doit avoir qualité pour contester l'acte en question.

L'avocat général fait remarquer qu'il y a matière à s'inquiéter de la tendance exagérément restrictive dans l'interprétation et l'application des règles concernant l'accès au juge de l'Union. Il ajoute que, en lisant d'un œil critique la jurisprudence du juge de l'Union, en particulier les nombreuses ordonnances du Tribunal, l'on ne peut pas s'empêcher d'être étonné du zèle et de la créativité dans la détection de l'absence d'affectation directe ou même de tout intérêt à agir.

L'avocat général conclut en exposant deux points structurels plaidant en faveur d'une interprétation plus ouverte des critères d'affectations directe et individuelle, du moins pour certaines catégories de requérants non privilégiés atypiques, tels que les régions dans des cas comme celui de la présente affaire. Il invoque, d'une part, l'architecture modifiée du juge de l'Union. D'autre part, il fait valoir que des affaires portant sur des questions réglementaires et techniques complexes, qui imposent de rassembler de nombreux éléments de preuve, expertises ou données (scientifiques), doivent d'abord être plaidées sur le fond en profondeur devant une juridiction de première instance, le Tribunal, qui aura recueilli tous les éléments de preuve et d'information et aura entendu les parties intervenantes intéressées, avant que la procédure soit éventuellement portée par pourvoi devant la Cour de justice.

Ayant conclu que le Tribunal a commis une erreur en déclarant le recours en premier instance irrecevable au motif que la requérante n'était pas *directement concernée*, l'avocat général vérifie si les autres conditions de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE en matière de qualité pour agir sont remplies. Il suggère à la Cour de constater que la Région de Bruxelles-Capitale était concernée, à la fois, directement et individuellement par la mesure attaquée et, en outre, qu'elle a attaqué un acte réglementaire qui ne comporte pas de mesures d'exécution.

---

**RAPPEL** : Les conclusions de l'avocat général ne lient pas la Cour de justice. La mission des avocats généraux consiste à proposer à la Cour, en toute indépendance, une solution juridique dans l'affaire dont ils sont chargés. Les juges de la Cour commencent, à présent, à délibérer dans cette affaire. L'arrêt sera rendu à une date ultérieure.

**RAPPEL** : La Cour de justice peut être saisie d'un pourvoi, limité aux questions de droit, contre un arrêt ou une ordonnance du Tribunal. En principe, le pourvoi n'a pas d'effet suspensif. S'il est recevable et fondé, la Cour annule la décision du Tribunal. Dans le cas où l'affaire est en état d'être jugée, la Cour peut trancher elle-même définitivement le litige. Dans le cas contraire, elle renvoie l'affaire au Tribunal, qui est lié par la décision rendue par la Cour dans le cadre du pourvoi.

---

*Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas la Cour de justice.*

Le [texte intégral](#) des conclusions est publié sur le site CURIA le jour de la lecture.

Contact presse : Antoine Briand ☎ (+352) 4303 3205.