



Commission économique pour l'Europe

Réunion des Parties à 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

Comité d'examen du respect des dispositions**Soixante-douzième réunion**

Genève, 18-21 octobre 2021

Point 9 de l'ordre du jour provisoire

Communications émanant du public**Conclusions et recommandations relatives
à la communication ACCC/C/2015/128
concernant le respect des dispositions
par l'Union européenne***

**Adoptées par le Comité d'examen du respect des dispositions
le 17 mars 2021**

I. Introduction

1. Le 9 mars 2015, les organisations non gouvernementales (ONG) GLOBAL 2000 et OEKOBUEIRO – Alliance of the Austrian Environmental Movement (les auteures de la communication) ont soumis au Comité d'examen du respect des dispositions 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 (Convention d'Aarhus) une communication dans laquelle elles affirmaient que l'Union européenne (UE), par la décision de la Commission européenne d'approuver des aides d'État en faveur du projet d'unité C de la centrale nucléaire de Hinkley Point, ne se conformait pas aux dispositions de l'article 9 (par. 3 et 4) de la Convention relatif à l'accès à la justice.
2. Le 20 mai 2015, les auteures de la communication ont fourni des informations supplémentaires.
3. Le 29 juin 2015, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a soumis, en qualité d'observateur, une déclaration sur la recevabilité à titre préliminaire de la communication.

* Il a été convenu que le présent document serait publié après la date normale de publication en raison de circonstances indépendantes de la volonté du soumetteur.



4. À sa quarante-neuvième réunion (Genève, 30 juin-3 juillet 2015), compte tenu des informations reçues, le Comité a décidé à titre préliminaire que la communication était recevable¹.
5. Le 5 octobre 2015, en application du paragraphe 22 de l'annexe de la décision I/7 de la Réunion des Parties à la Convention (ECE/MP.PP/2/Add.8), la communication a été transmise à la Partie concernée afin qu'elle y réponde. La Partie concernée a par la suite fait savoir au Comité qu'elle n'avait pas reçu la lettre du secrétariat et la communication lui a donc été envoyée à nouveau le 22 décembre 2015.
6. La Partie concernée a soumis sa réponse à la communication le 20 mai 2016.
7. Le 19 juillet 2016, l'ONG Friends of the Earth England, Wales and Northern Ireland a soumis une déclaration en qualité d'observateur.
8. Le 7 septembre 2016, les auteures de la communication ont soumis leurs commentaires sur la réponse de la Partie concernée.
9. Le 18 novembre 2016, le Comité a demandé aux parties si elles jugeaient nécessaire de procéder à une audition.
10. Dans des courriers électroniques datés respectivement des 24 et 28 novembre 2016, les auteures de la communication et la Partie concernée ont fait savoir qu'elles estimaient qu'une audition était nécessaire.
11. À sa cinquante-cinquième réunion (Genève, 6-9 décembre 2016), compte tenu des commentaires reçus, le Comité a décidé de procéder à une audition pour examiner le fond de la communication².
12. Le 26 février 2018, les auteures de la communication ont communiqué des faits nouveaux.
13. À sa soixantième réunion (Genève, 12-16 mars 2018), le Comité a tenu une audition pour examiner le fond de la communication avec la participation de représentants des auteures et de la Partie concernée. À la même réunion, il a confirmé la recevabilité de la communication³.
14. Le 26 mars 2018, le Comité a adressé des questions à la Partie concernée, qui y a répondu le 26 juin 2018.
15. Les 20 et 21 juillet 2018 respectivement, l'observateur ClientEarth et les auteures de la communication ont fait part de leurs commentaires sur la réponse de la Partie concernée en date du 26 juin 2018.
16. Le 26 octobre 2018, la Partie concernée a fait part de ses commentaires sur la déclaration des auteures de la communication en date du 21 juillet 2018.
17. Le 1^{er} février 2019, l'observateur ClientEarth a fait part de ses observations sur les commentaires de la Partie concernée en date du 26 octobre 2018.
18. À sa soixante-quatrième réunion (Genève, 1^{er}-5 juillet 2019), le Comité, constatant que le pourvoi pendant devant la Cour de justice de l'Union européenne (« Cour de justice de l'UE ») en l'affaire C-594/18 P *Autriche/Commission* présentait un intérêt pour la communication à l'examen, a décidé d'attendre que la Cour ait rendu son arrêt pour délibérer sur le projet de conclusions⁴.
19. Le 12 mars 2020, les auteures de la communication et l'observateur ClientEarth ont soumis une déclaration conjointe concernant la décision du Comité de reporter ses délibérations.

¹ ECE/MP.PP/C.1/2015/5, par. 58.

² ECE/MP.PP/C.1/2016/9, par. 46.

³ ECE/MP.PP/C.1/2018/2, par. 32.

⁴ ECE/MP.PP/C.1/2019/5, par. 31.

20. Le 22 septembre 2020, la Cour de justice de l'UE a rendu son arrêt en l'affaire C-594/18 P *Autriche/Commission*.

21. Le 6 novembre 2020, l'auteure OEKOBUERO et l'observateur ClientEarth ont fait part de leurs commentaires sur l'arrêt de la Cour de justice de l'UE.

22. Le 23 novembre 2020, le Comité a invité la Partie concernée à soumettre ses commentaires sur l'arrêt de la Cour de justice de l'UE, ce qu'elle a fait le 7 décembre 2020.

23. Le 18 janvier 2021, le Comité a arrêté son projet de conclusions en suivant sa procédure électronique de prise de décisions. En application du paragraphe 34 de l'annexe de la décision I/7, le projet de conclusions a été transmis le jour même à la Partie concernée et aux auteurs de la communication afin qu'elles puissent faire parvenir leurs commentaires à ce sujet au plus tard le 1^{er} mars 2021.

24. La partie concernée a fait part de ses commentaires le 24 février 2021 et l'auteure OEKOBUERO et l'observateur ClientEarth ont fait de même le 1^{er} mars 2021.

25. À sa réunion virtuelle du 17 mars 2021, le Comité a établi la version définitive de ses conclusions et l'a adoptée en séance privée, en tenant compte des commentaires reçus. Il a décidé de les faire publier en tant que document de présession pour sa soixante-douzième réunion.

II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des aspects considérés⁵

A. Cadre juridique

Aides d'État

26. En règle générale, conformément aux dispositions de l'article 107 (par. 1) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (« Traité sur le fonctionnement de l'UE »), les États membres de l'UE ne sont pas autorisés à accorder des aides d'État au motif que celles-ci sont incompatibles avec le marché intérieur. Tout État membre qui souhaite octroyer des aides doit le justifier, en démontrant par exemple que les aides en question relèvent des catégories visées à l'article 107 (par. 3) du Traité⁶.

27. L'article 107 (par. 3, al. c)) du Traité sur le fonctionnement de l'UE dispose que « les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun, » peuvent être compatibles avec le marché intérieur de l'UE. Dans ce contexte, la Commission procède à une mise en balance afin de déterminer si les aides sont nécessaires et proportionnées et si leurs effets positifs sur l'intérêt commun l'emportent sur leurs effets négatifs sur la concurrence et les échanges⁷.

28. En application de l'article 108 (par. 3) du Traité sur le fonctionnement de l'UE, les États membres doivent informer la Commission de leur projet d'accorder des aides et attendre l'autorisation de celle-ci avant de le mettre à exécution. Si la Commission estime, après avoir mené une enquête préliminaire, que la compatibilité des aides en question ne fait pas de doute, elle déclarera les aides compatibles avec le marché intérieur. Dans le cas contraire, elle rendra une décision d'ouverture afin d'engager une procédure au titre du paragraphe 2 du même article. L'État membre concerné et les parties prenantes auront la possibilité de faire part de leurs commentaires sur la décision d'ouverture. Si, à l'issue de la procédure, la Commission juge que les aides ne sont pas compatibles avec le marché intérieur, celles-ci ne pourront pas être octroyées. Si l'État membre ne se conforme pas à cette décision, la

⁵ Cette section résume uniquement les principaux faits, éléments de preuve et aspects considérés comme pertinents pour l'examen du respect des dispositions, tels qu'ils ont été présentés au Comité et examinés par lui.

⁶ Réponse de la Partie aux questions du Comité, 26 juin 2018, par. 17.

⁷ Communication, annexe 1, p. 82.

Commission peut, au titre de l'article 108 (par. 2), saisir directement la Cour de justice de l'UE⁸.

Accès à la justice

Plainte au titre de l'article 20 (par. 2) du règlement n° 659/1999

29. Au moment où la Commission a décidé d'approuver les aides d'État en cause dans la présente affaire, le règlement n° 659/1999 du Conseil⁹ exposait dans le détail les modalités d'application de l'article 108 du Traité sur le fonctionnement de l'UE¹⁰. Conformément à l'article 20 (par. 2) du règlement n° 659/1999, toute partie intéressée peut informer la Commission de toute aide illégale prétendue et de toute application prétendue abusive de l'aide. Il incombe à la Commission de décider si elle a des motifs suffisants de se prononcer sur les informations reçues. Aux termes de l'article premier (al. h)) du règlement, les « parties intéressées » sont définies comme « tout État membre et toute personne, entreprise ou association d'entreprises dont les intérêts pourraient être affectés par l'octroi d'une aide, en particulier le bénéficiaire de celle-ci, les entreprises concurrentes et les associations professionnelles ».

Demande de réexamen interne

30. L'article 10 du règlement Aarhus¹¹ habilite les ONG satisfaisant à certains critères à introduire une demande de réexamen interne auprès de l'institution ou de l'organe communautaire qui a adopté un acte administratif au titre du droit de l'environnement. En vertu de l'article 12 du règlement, l'ONG ayant introduit la demande de réexamen interne en vertu de l'article 10 peut saisir la Cour de justice conformément aux dispositions pertinentes du Traité lorsque l'institution ou l'organe communautaire n'agit pas conformément à l'article 10 (par. 2 ou 3).

31. L'article 2 (par. 2) du règlement Aarhus dispose notamment ce qui suit :

Les actes et omissions administratifs n'incluent pas les mesures prises ou les omissions, par une institution ou un organe communautaire en sa qualité d'organisme de contrôle administratif, notamment au titre :

a) Des articles 81, 82, 86 et 87 du Traité [instituant la Communauté européenne] (règles en matière de concurrence).

32. Depuis l'adoption du Traité de Lisbonne, les articles 81, 82, 86 et 87 du Traité instituant la Communauté européenne ont été respectivement remplacés par les articles 101, 102, 106 et 107 du Traité sur le fonctionnement de l'UE.

Procédure d'annulation

33. En vertu de l'article 263 (par. 4) du Traité sur le fonctionnement de l'UE, toute personne physique ou morale peut former un recours contre :

a) Les actes qui la concernent directement et individuellement ;

⁸ Réponse de la Partie à la communication, par. 14.

⁹ Règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du Traité CE. Le 15 septembre 2015, le règlement n° 659/1999 a été remplacé par le règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du Traité sur le fonctionnement de l'UE. L'article premier (al. h)) est identique dans les deux règlements.

¹⁰ Au moment de l'adoption du règlement n° 659/1999, l'article 108 du Traité sur le fonctionnement de l'UE était l'article 93 du Traité instituant la Communauté européenne. Il est ensuite devenu l'article 88 de ce Traité, avant d'être, depuis le Traité de Lisbonne, l'article 108 du Traité sur le fonctionnement de l'UE.

¹¹ Règlement (CE) n° 1367/2006 du Conseil du 6 septembre 2006, consultable à l'adresse <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-FR/TXT/?from=EN&uri=CELEX%3A32006R1367>.

b) Les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution¹².

Procédure préjudicielle

34. L'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'UE dispose ce qui suit :

La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel :

- a) Sur l'interprétation des traités ;
- b) Sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union.

Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des États membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de statuer sur cette question.

Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour.

B. Rappel de faits

35. En 2013, le Royaume-Uni a adopté la loi sur l'énergie, qui prévoyait un cadre permettant d'avoir recours à des « contrats d'écart compensatoire » et à d'autres mesures visant à garantir un flux de recettes aux producteurs d'énergie nucléaire et un taux de rendement supérieur à celui du marché. Peu de temps après, il a annoncé son intention d'utiliser ce cadre pour soutenir la construction de deux réacteurs nucléaires dans le Somerset (Angleterre), appelés « Hinkley Point C »¹³.

36. Le 22 octobre 2013, le Royaume-Uni a notifié les mesures en cause à la Commission, avançant que celles-ci servaient trois objectifs d'intérêt commun, à savoir la décarbonisation, la sécurité de l'approvisionnement et la diversification des sources de production, et visaient aussi à pallier les défaillances de marché correspondantes¹⁴. Concernant la décarbonisation, le Royaume-Uni a déclaré qu'il s'agissait d'un objectif commun au titre de l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'UE et de la Directive relative au système d'échange de quotas d'émission¹⁵.

37. Le 18 décembre 2013, dans sa décision d'ouverture, la Commission a fait savoir au Royaume-Uni qu'elle avait décidé d'engager une procédure au titre de l'article 108 (par. 2) du Traité sur le fonctionnement de l'UE concernant les mesures susmentionnées¹⁶. Elle a dit que si l'article 191 du Traité disposait que la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement devaient être considérées comme des objectifs de la politique de l'UE, il n'était pas certain que la production à faible intensité de carbone telle que définie par le Royaume-Uni puisse immédiatement s'apparenter à l'un de ces objectifs, qu'il convenait de souligner que si certaines technologies émettaient moins de dioxyde de carbone, leur impact sur l'environnement pouvait néanmoins être considéré comme non-négligeable, et que cela était particulièrement vrai pour la production nucléaire, compte tenu du risque d'accident et de la nécessité de traiter et de stocker les déchets radioactifs pendant de très longues périodes¹⁷.

¹² Informations supplémentaires communiquées par les auteurs de la communication, 20 mai 2015, p. 3.

¹³ Communication, p. 2.

¹⁴ Communication, annexe 1, p. 64 et 83.

¹⁵ Communication, annexe 1, p. 83. Voir aussi la directive 2003/87/CE du Conseil du 13 octobre 2003, consultable à l'adresse <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:275:0032:0046:fr:PDF>.

¹⁶ Communication, annexe 1, p. 62.

¹⁷ Ibid., p. 83.

38. La Commission a également déclaré que la mise en place d'un mécanisme soutenant exclusivement la production d'énergie nucléaire était susceptible d'évincer les investissements dans d'autres technologies ou ensembles de technologies, y compris dans les sources d'énergie renouvelables, qui pourraient être réalisés si les mesures en cause n'étaient pas adoptées. Elle a donc jugé qu'on ne pouvait conclure à ce stade que les mesures en cause pouvaient être considérées comme participant aux objectifs communs de l'UE en matière de protection de l'environnement en général et de décarbonisation en particulier¹⁸.

39. La Commission a en outre déclaré que les aides étaient susceptibles de diminuer l'attrait des investissements dans les mesures axées sur la demande, notamment celles liées au stockage, à l'efficacité énergétique et aux économies d'énergie¹⁹.

40. Dans le cadre de la procédure engagée au titre de l'article 108 (par. 2) du Traité sur le fonctionnement de l'UE, le Royaume-Uni a soumis ses commentaires sur la décision d'ouverture, rappelant que les nouveaux projets nucléaires allaient constituer une part importante du bouquet énergétique du pays et contribueraient à ce que l'approvisionnement en électricité soit décarboné, sûr, diversifié et abordable²⁰. Plusieurs parties prenantes ont aussi fait part de leurs observations²¹.

41. Le 8 octobre 2014, après avoir examiné les commentaires reçus, la Commission a décidé d'autoriser les aides d'État en faveur de Hinkley Point C au motif qu'elles étaient compatibles avec le marché intérieur au sens de l'article 107 (par. 3, al. c)) du Traité sur le fonctionnement de l'UE (« décision de 2014 »)²². Dans sa décision, elle a déclaré que les « mesures d'aide visant à promouvoir l'énergie nucléaire poursuiv[ai]ent un objectif d'intérêt commun et [pouvaient] dans le même temps contribuer à la réalisation des objectifs de diversification et de sécurité de l'approvisionnement »²³.

42. Le 10 octobre 2017, la Cour de justice de l'UE, en l'affaire C-640/16 P *Greenpeace Energy/Commission*, a rejeté le pourvoi contre la décision de 2014 déposé par Greenpeace Energy, un producteur d'énergie renouvelable concurrent²⁴. Elle a jugé qu'un particulier qui n'était pas directement et individuellement concerné, au sens de l'article 263 (quatrième alinéa, deuxième branche) du Traité sur le fonctionnement de l'UE, par une décision de la Commission autorisant l'octroi d'une aide d'État n'était pas « privé de protection juridictionnelle effective, dès lors qu'il [pouvait] contester cette aide devant les juridictions nationales et, dans ce contexte, soulever des moyens mettant en cause la validité de ladite décision »²⁵.

43. Le 12 juillet 2018, le Tribunal, en l'affaire T-356/15 *Autriche/Commission*, a jugé que la Commission n'avait pas à tenir compte des principes de protection de l'environnement, de précaution et du pollueur-payeur dans sa décision de 2014²⁶. L'Autriche a ensuite fait appel de la décision de la Cour de justice.

44. Dans son arrêt du 22 septembre 2020 en l'affaire C-594/18 P *Autriche/Commission*, la Cour de justice de l'UE, siégeant en grande chambre, a notamment affirmé ce qui suit :

100. [...] l'exigence de préserver et d'améliorer l'environnement, exprimée notamment à l'article 37 de la Charte ainsi qu'à l'article 11 et à l'article 194, paragraphe 1 [du Traité sur le fonctionnement de l'UE], de même que les règles du droit de l'Union en matière d'environnement ont vocation à s'appliquer dans le secteur de l'énergie nucléaire. Il s'ensuit que, lorsque la Commission vérifie si une aide d'État en faveur d'une activité économique appartenant à ce secteur satisfait à la première condition posée à l'article 107, paragraphe 3, sous c) [du Traité], elle doit

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid., p. 95 et 96.

²⁰ Communication, annexe 2, par. 172.

²¹ Ibid., par. 76.

²² Communication, p. 3 et annexe 2, p. 2 et 76.

²³ Communication, annexe 2, par. 374.

²⁴ Faits nouveaux communiqués par les auteures de la communication, 26 février 2018, p. 1.

²⁵ Commentaires de la Partie sur le projet de conclusions du Comité, 24 février 2021, par. 8.

²⁶ Commentaires de la Partie sur la déclaration des auteures de la communication en date du 21 juillet 2018, 26 octobre 2018, par. 16.

[...] vérifier que ladite activité ne viole pas des règles du droit de l'Union en matière d'environnement. Si elle constate une violation de ces règles, elle est tenue de déclarer ladite aide incompatible avec le marché intérieur sans autre forme d'examen²⁷.

C. Recours internes

45. La Partie concernée soutient que la communication devrait être déclarée irrecevable pour non-épuisement des recours internes, conformément au paragraphe 21 de l'annexe de la décision I/7. Elle avance que des voies de recours sont prévues tant dans le droit de l'UE que dans le droit national et que les auteures de la communication ne devraient pas être autorisées à court-circuiter ces recours en saisissant directement le Comité²⁸.

46. Les auteures de la communication affirment que la raison pour laquelle elles n'ont pas exercé de recours interne est qu'on les a empêchées de contester la décision de 2014²⁹. Les arguments des auteures concernant l'absence de recours internes sont résumés aux paragraphes 67 à 87 du présent document.

D. Questions de fond

Effet des déclarations faites au moment de la ratification par la Partie concernée

47. La Partie concernée affirme que selon les déclarations qu'elle a faites au moment de la signature et de l'approbation de la Convention, le contexte institutionnel et juridique de l'UE doit être pris en compte et qu'en vertu de ces déclarations, le Comité est légalement tenu de traiter l'UE différemment des autres parties³⁰.

48. La Partie concernée soutient que le pouvoir de la Commission s'agissant d'autoriser ou non les aides d'État dans le cadre du marché intérieur est propre au droit de l'UE et que la Cour de justice de l'UE a jugé que les notions figurant dans la Convention devaient se voir attribuer un sens qui tienne compte des caractéristiques spécifiques de l'UE³¹. L'idée selon laquelle la Convention s'applique aux décisions relatives aux aides d'État implique une interprétation de la Convention qui va à l'encontre des caractéristiques institutionnelles et juridiques de l'UE³².

49. La Partie concernée dit que les précédentes conclusions du Comité dans lesquelles les déclarations susmentionnées ont été prises en compte ne permettent pas de déterminer la signification de ces déclarations en l'espèce, étant donné que dans ces conclusions, le Comité examinait la question de la délimitation des pouvoirs entre l'UE et ses États membres concernant les directives. Dans le cas présent, aucune intervention obligatoire concernant les États membres ne peut avoir lieu après que la Commission a rendu sa décision relative aux aides d'État, étant donné que l'autorité nationale est parfaitement libre de ne pas appliquer la décision allant dans le sens du rejet des aides en question³³. La Partie concernée affirme que la communication est donc irrecevable³⁴.

50. Les auteures de la communication avancent qu'en l'espèce, la Partie concernée se fonde à tort sur les déclarations. La présente affaire concerne la faculté de contester directement les actes et omissions des institutions de l'UE qui, aux termes mêmes des

²⁷ Faits nouveaux communiqués par l'auteur Oekobuero et l'observateur ClientEarth, 6 novembre 2020, annexe, par. 100 ; voir aussi par. 42 à 47.

²⁸ Réponse de la Partie à la communication, par. 19 à 26.

²⁹ Communication, p. 19.

³⁰ Réponse de la Partie aux questions du Comité, 26 juin 2018, par. 11.

³¹ Ibid., par. 11 et 12.

³² Commentaires de la Partie sur la déclaration des auteures de la communication en date du 21 juillet 2018, 26 octobre 2018, par. 7.

³³ Ibid., par. 11.

³⁴ Ibid., par. 12.

déclarations, sont soumis à la Convention. La Partie concernée est tenue, par le droit de l'UE et le droit international, de respecter ses obligations au titre de la Convention³⁵.

51. L'observateur ClientEarth affirme qu'il est manifestement inadmissible que la Partie concernée renvoie à une déclaration d'une institution qui fait partie de son ordre interne, à savoir la Cour de justice de l'UE, pour modifier les obligations que le droit international met à sa charge³⁶.

La Commission est-elle une « autorité publique » au sens des articles 2 (par. 2) et 9 (par. 3) ?

52. La Partie concernée affirme que la Commission européenne agit en tant qu'organisme de contrôle lorsqu'elle prend des décisions au titre de l'article 108 (par. 2) du Traité sur le fonctionnement de l'UE. La Commission a expressément pour mandat de statuer sur la compatibilité avec le marché intérieur lorsqu'elle examine les aides existantes, prend des décisions concernant de nouvelles aides ou la modification d'aides existantes et prend des mesures en cas de non-respect de ses décisions ou de l'obligation de notification associée à ce type d'aides. En application de l'article 17 (par. 1) du Traité sur l'UE, la Commission est chargée, sous le contrôle de la Cour de justice, de surveiller l'application du droit de l'Union pour déceler toute situation dans laquelle des États membres ne respecteraient pas leur obligation de transposer les directives concernées, et de décider, le cas échéant, d'engager une procédure d'infraction contre les États membres dont elle estime qu'ils enfreignent le droit de l'UE. C'est pourquoi, lorsqu'elle prend des décisions au titre de l'article 108 (par. 2) du Traité sur le fonctionnement de l'UE, la Commission agit en tant qu'organisme de contrôle et ne peut donc pas être considérée comme relevant de l'article 2 (par. 2) de la Convention. La Partie concernée soutient donc que la communication est irrecevable au regard du paragraphe 20 d) de l'annexe de la décision I/7, car elle est incompatible avec les dispositions de la Convention³⁷.

53. Les auteurs de la communication affirment que les articles 3 et 9 de la Convention portent aussi sur les actes accomplis dans l'exercice de pouvoirs judiciaires, étant donné qu'ils font peser les obligations découlant de la Convention sur la Partie elle-même et non sur les autorités publiques³⁸.

54. Les auteurs de la communication affirment qu'en tout état de cause, l'exclusion des organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires énoncée à l'article 2 (par. 2) de la Convention ne s'applique pas aux entités qui agissent en tant qu'organismes de contrôle administratif. La différence entre une autorité agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires et une autorité agissant en tant qu'organisme de contrôle administratif est significative. Dans sa réponse, la Partie concernée établit clairement cette distinction puisqu'elle met en avant le rôle de la Commission en tant qu'organe autorisant ou permettant l'octroi d'aides d'État. Les auteurs ne contestent pas le fait que le règlement Aarhus exclut les décisions relatives aux aides d'État. Au contraire, c'est justement cette exclusion, associée au fait que la Partie concernée n'a mis en place aucun autre mécanisme de contrôle, qui constitue une violation de la Convention³⁹.

55. Enfin, les auteurs et l'observateur ClientEarth affirment que, dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/32 (UE) (partie II), le Comité a fait observer que le libellé de la Convention ne validait pas la proposition selon laquelle agir en tant

³⁵ Commentaires des auteurs de la communication concernant la réponse de la Partie aux questions du Comité, 21 juillet 2018, par. 4.

³⁶ Commentaires de l'observateur ClientEarth concernant la réponse de la Partie aux questions du Comité, 20 juillet 2018, par. 7.

³⁷ Réponse de la Partie à la communication, par. 13 à 18.

³⁸ Communication, p. 16.

³⁹ Commentaires des auteurs de la communication concernant la réponse de la Partie à la communication, 7 septembre 2016, par. 7 à 10.

qu'organisme de contrôle administratif revenait en quelque sorte à agir dans l'exercice de pouvoirs judiciaires, mais qu'il conduisait plutôt à la conclusion contraire⁴⁰.

Les décisions relatives aux aides d'État sont-elles des « actes » au sens de l'article 9 (par. 3) ?

56. Les auteures de la communication affirment que si l'article 9 (par. 3) de la Convention offre aux Parties une certaine latitude s'agissant de déterminer qui peut engager une procédure de contestation, il ne prévoit aucune marge d'appréciation s'agissant de ce qui peut être contesté⁴¹.

57. La Partie concernée affirme que rien dans la Convention ne l'oblige à accéder aux demandes des ONG de défense de l'environnement concernant le réexamen des décisions relatives aux aides d'État. Ce qui précède découle du titre de la Convention et de son article premier, selon lesquels l'objet de la Convention est de garantir le droit de chacun de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et l'accès à la justice en matière d'environnement est l'un des moyens permettant d'atteindre cet objectif⁴². La décision de 2014 est fondée sur l'article 108 (par. 2) du Traité sur le fonctionnement de l'UE, qui porte sur les règles de concurrence au sein de l'UE. L'article 9 (par. 3) ne donne pas aux ONG le droit de contester toute décision ayant un impact direct ou indirect sur l'environnement, telle que la promotion de l'énergie nucléaire par rapport à l'énergie éolienne, et les aspects environnementaux de la décision de 2014 pouvaient faire l'objet de recours à différentes étapes du processus décisionnel, notamment celles de l'évaluation de l'impact sur l'environnement, de l'évaluation stratégique environnementale, de l'évaluation des habitats et des procédures de planification et d'autorisation. Il faudrait se garder de donner une interprétation trop large de ce qu'il convient de considérer comme des actes entrant dans le champ d'application de la Convention afin que celle-ci ne devienne pas un outil servant à contester des choix politiques⁴³.

58. En sa qualité d'observateur, le Royaume-Uni affirme que le rôle décisionnel de la Commission dans le contexte de la décision de 2014 a davantage trait à des questions de concurrence qu'à des questions environnementales et que la Commission cherchait à éviter une distorsion de la concurrence plutôt qu'à examiner l'impact sur l'environnement. Il soutient que le manque d'accès à la justice dénoncé par les auteures de la communication concerne en réalité une décision sans rapport avec l'environnement et qui ne saurait être considérée comme une disposition du « droit national de l'environnement » au sens de l'article 9 (par. 3) de la Convention. En outre, les auteures n'ont pas démontré que des questions telles que l'état d'Euratom, la sécurité de l'approvisionnement que permet l'énergie nucléaire et les défaillances du marché et l'intervention de l'État dans le nucléaire avaient un rapport avec la Convention⁴⁴.

59. L'observateur ClientEarth rappelle que selon les auteures de la communication, la question de savoir si l'acte ou l'omission en cause est susceptible d'enfreindre le droit national de l'environnement – ici, le droit de l'environnement de l'UE – est le seul facteur décisif concernant l'applicabilité de l'article 9 (par. 3)⁴⁵.

« Allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement » – article 9 (par. 3)

60. L'auteure OEKOBUERO et l'observateur ClientEarth affirment que, par son arrêt du 22 septembre 2020 rendu en l'affaire C-594/18 P *Autriche/Commission*, la Cour de justice de l'UE, siégeant en grande chambre, a clairement confirmé que les décisions de la Commission

⁴⁰ Déclaration liminaire des auteures de la communication à l'audition organisée à la soixantième réunion du Comité, 14 mars 2018, par. 8 ; commentaires de l'observateur ClientEarth concernant la réponse de la Partie aux questions du Comité, 20 juillet 2018, par. 7.

⁴¹ Communication, p. 17 et 18.

⁴² Réponse de la Partie à la communication, par. 10 et 11.

⁴³ Réponse de la Partie aux questions du Comité, 26 juin 2018, par. 9 et 10.

⁴⁴ Déclaration de l'observateur (Royaume-Uni), 29 juin 2015, par. 2 à 8.

⁴⁵ Commentaires de l'observateur ClientEarth concernant les réponses de la Partie aux questions du Comité, 20 juillet 2018, par. 4.

relatives aux aides d'État devaient respecter les dispositions du droit de l'environnement de l'UE. Dans ses déclarations, la Cour affirme presque explicitement que les décisions en question sont susceptibles d'aller à l'encontre du droit national de l'environnement (ici du droit de l'environnement de l'UE) et relèvent donc de l'article 9 (par. 3) de la Convention⁴⁶.

61. OEKOBUERO et ClientEarth soutiennent que la référence, dans l'arrêt de la Cour, aux activités du secteur de l'énergie nucléaire et à celles relevant du traité Euratom ne signifie pas que l'arrêt se limite d'une quelconque manière au secteur en question. L'article 37 de la Charte des droits fondamentaux, l'article 11 du Traité sur le fonctionnement de l'UE et les principes généraux du droit de l'UE s'appliquent à toutes les activités des institutions de l'UE. L'article 194 (par. 1) du Traité sur le fonctionnement de l'UE s'applique à tous les secteurs de l'énergie, et pas seulement au nucléaire⁴⁷.

62. OEKOBUERO et ClientEarth avancent en outre que l'arrêt de la Cour de justice de l'UE ne se limite pas aux aides qui visent directement un objectif environnemental (ce qui n'était pas le cas des aides en faveur de la construction de Hinkley Point C) ou qui sont évaluées au regard des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie (les aides en question ont été directement évaluées au regard de l'article 107 (par. 3, al. c)) du Traité sur le fonctionnement de l'UE). L'arrêt confirme par conséquent que les aides d'État adoptées dans d'autres domaines, et quel que soit leur objectif stratégique, doivent être conformes au droit de l'environnement de l'UE⁴⁸.

63. Enfin, OEKOBUERO et ClientEarth affirment que le fait que la Cour de justice de l'UE n'a pas constaté de violation du droit de l'UE en l'espèce est sans importance : aux fins de la Convention, il importe uniquement de savoir si les décisions de la Commission relatives aux aides d'État sont susceptibles d'aller à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement, à savoir du droit de l'environnement de l'UE⁴⁹.

64. La Partie concernée affirme que l'arrêt de la Cour de justice de l'UE en l'affaire *Autriche/Commission* est plus nuancé que ne le prétend l'auteur de la communication. La Cour n'a pas dit que les décisions relatives aux aides d'État que la Commission avait adoptées au titre de l'article 107 (par. 3, al. c)) du Traité sur le fonctionnement de l'UE étaient susceptibles d'enfreindre le droit de l'environnement de l'UE, mais plutôt que, lorsque les activités aidées allaient à l'encontre d'une disposition de ce droit, la Commission pouvait ne pas autoriser les aides en question. L'entreprise visant à vérifier la conformité de l'activité aidée avec le droit de l'environnement de l'UE ne fait pas partie de l'évaluation que la Commission peut décider de mener au titre de l'article 107 (par. 3, al. c)) du Traité sur le fonctionnement de l'UE ; elle constitue plutôt une question distincte et préliminaire. La Commission n'a de pouvoir d'appréciation que si l'activité aidée est conforme au droit de l'environnement de l'UE ; toute violation de celui-ci entraîne automatiquement l'interdiction des aides⁵⁰.

65. La Partie concernée affirme que la Cour a en outre précisé que, lorsqu'elle fait usage de son pouvoir d'appréciation au titre de l'article 107 (par. 3 al. c)) du Traité sur le fonctionnement de l'UE, la Commission n'est pas tenue, dans son évaluation, de prendre en considération les principes généraux de la politique environnementale de l'UE, par opposition aux dispositions contraignantes. La distinction entre le respect des dispositions contraignantes du droit de l'environnement et celui des principes généraux de la politique environnementale reflète la répartition des compétences entre l'UE et ses États membres pour ce qui est de la conception des régimes d'aides d'État. La décision par laquelle des activités économiques bénéficient d'aides d'État relève d'un choix politique national, pris à l'échelle nationale. Ainsi, lorsque les aides sont effectivement octroyées, ce n'est qu'au niveau national que les considérations politiques, telles que la protection de l'environnement, deviennent pertinentes. Le contrôle des aides d'État a pour seul objet de protéger le marché

⁴⁶ Faits nouveaux communiqués par l'auteur Oekobuero et l'observateur ClientEarth, 6 novembre 2020, par. 2 et 8.

⁴⁷ Ibid., par. 9.

⁴⁸ Ibid., par. 10.

⁴⁹ Ibid., par. 11.

⁵⁰ Commentaires de la Partie concernant les faits nouveaux communiqués par l'auteur et l'observateur, 7 décembre 2020, par. 8 et 9.

intérieur contre les distorsions de la concurrence qui peuvent résulter de la décision d'un État d'accorder des aides visant à mettre en œuvre les choix politiques nationaux. Les ONG de défense de l'environnemental qui estiment que des activités aidées sont contraires à la Convention peuvent contester l'octroi d'aides d'État, qui est l'acte national et, partant, la décision politique en cause⁵¹.

66. Enfin, la Partie concernée affirme que l'accès à la justice garanti par la Convention concerne non pas les mesures « susceptibles d'aller à l'encontre » mais celles « allant à l'encontre » du droit de l'environnement. Les auteurs de la communication supposent à tort que les décisions relatives aux aides d'État ont un effet direct alors même qu'elles doivent être appliquées par les États membres. Sur le plan du respect du droit de l'environnement, la décision de la Commission relative aux aides d'État n'aura d'effet concret que si des mesures supplémentaires sont adoptées à l'échelle nationale⁵².

Possibilité d'« engager des procédures administratives ou judiciaires » – article 9 (par. 3)

67. Les auteurs de la communication soutiennent que les membres du public n'ont pas la possibilité d'engager des procédures administratives et judiciaires pour contester la décision de 2014 sur le fondement du règlement Aarhus et des décisions pertinentes de la Cour de justice de l'UE⁵³.

68. La Partie concernée réaffirme que la Convention ne lui impose aucune obligation de prévoir le réexamen des décisions, comme celles relatives aux aides d'État, prises par des organes agissant dans l'exercice de « pouvoirs judiciaires », et que son mécanisme d'accès à la justice concernant les décisions relatives aux aides d'État est pleinement conforme à la Convention⁵⁴.

Réexamen interne au titre du règlement Aarhus

69. Les auteurs de la communication conviennent que l'article 10 (par. 1) du règlement Aarhus donne aux ONG répondant à certains critères la possibilité de demander le réexamen interne d'actes administratifs. Toutefois, l'article 2 (par. 2), du même règlement exclut expressément les décisions relatives aux aides d'État du champ des actes susceptibles d'être réexaminés⁵⁵.

70. La Partie concernée convient que l'article 2 (par. 2) du règlement exclut les décisions relatives aux aides d'État du champ des actes susceptibles d'être réexaminés. Toutefois, le règlement n'est qu'une des voies de recours dont disposent les particuliers pour faire respecter le droit de l'environnement de l'UE⁵⁶.

Plainte sur le fondement des articles premier (al. h)) et 20 (par. 2) du règlement n° 659/1999

71. En ce qui concerne la possibilité pour les « parties intéressées » de saisir la Commission d'une plainte pour obtenir l'ouverture d'une procédure formelle d'examen prévue par l'article 108 (par. 2) du Traité sur le fonctionnement de l'UE, ClientEarth fait observer que la Commission a interprété l'expression « parties intéressées » visée à l'article premier (al. h)) du règlement n° 659/1999 comme excluant les ONG et comme ne retenant que les personnes ou les membres d'ONG dont la position sur le marché pourrait avoir été dégradée. Faisant une interprétation plus restrictive encore, le Médiateur européen a estimé le 3 mai 2018 que pour être considéré comme une « partie intéressée » au sens de l'article

⁵¹ Ibid., par. 10 à 13.

⁵² Commentaires de la Partie sur la déclaration des auteurs de la communication en date du 21 juillet 2018, 26 octobre 2018, par. 29.

⁵³ Communication, p. 15.

⁵⁴ Réponse de la Partie à la communication, par. 34 et 35.

⁵⁵ Communication, p. 15.

⁵⁶ Réponse de la Partie à la communication, par. 16 et 33.

premier (al. h)) du règlement n° 659/1999, il fallait démontrer que l'aide d'État alléguée avait nui à sa propre position concurrentielle ou à celle des personnes ou entreprises représentées⁵⁷.

72. La Partie concernée conteste l'allégation selon laquelle seules les personnes dont la position sur le marché s'est dégradée peuvent être des « parties intéressées » au sens de l'article premier (al. h)) du règlement n° 659/1999. Elle donne des exemples dans lesquels la Commission a ouvert une procédure d'examen en application de l'article 108 (par. 2) du Traité sur le fonctionnement de l'UE après avoir reçu des plaintes, notamment, d'une association de locataires, d'une association de consommateurs d'électricité et d'une ONG locale de défense de l'environnement⁵⁸.

Procédure d'annulation sur le fondement de l'article 263 (par. 4) du Traité sur le fonctionnement de l'UE

73. Les auteurs de la communication font valoir que, en tant qu'ONG de défense de l'environnement, elles n'ont pas qualité pour agir devant la Cour de justice de l'UE en application de l'article 263 du Traité sur le fonctionnement de l'UE⁵⁹.

74. La Partie concernée concède que les ONG de défense de l'environnement n'ont pas qualité pour former un recours en annulation sur le fondement de l'article 263 (par. 4) contre des décisions relatives aux aides d'État du type de celle de 2014, adoptée après une procédure d'examen formelle qui a donné aux parties intéressées la possibilité de présenter leurs observations⁶⁰.

75. La Partie concernée note que, dans son arrêt T-373/15 *Ja zum Nürburgring/Commission européenne*, le Tribunal a estimé que l'ONG requérante remplissait les conditions requises pour être une « partie intéressée » au sens de l'article premier (al. h)) du règlement du Conseil n° 659/1999 et l'a admise à agir au titre de l'article 263 (par. 4) du Traité sur le fonctionnement de l'UE et à contester la décision de la Commission de ne pas ouvrir la procédure d'examen prévue à l'article 108 (par. 2) du Traité. Si l'affaire fait actuellement l'objet d'un recours devant la Cour de justice de l'UE, l'arrêt montre que les ONG ont la possibilité de démontrer que l'octroi d'une aide pourrait nuire à leurs intérêts, et donc de contester une décision de la Commission de ne pas procéder à l'examen formel de cette aide⁶¹.

Les ONG en tant que parties intervenantes

76. La Partie concernée fait valoir que, si les ONG de défense de l'environnement n'ont pas elles-mêmes qualité pour former un recours en annulation au titre de l'article 263 (par. 4) du Traité sur le fonctionnement de l'UE, elles peuvent être admises comme parties intervenantes dans une procédure d'annulation engagée par une autre partie, comme l'atteste l'intervention de Greenpeace Espagne dans l'affaire T-57/11 *Castelnuo Energía/Commission*⁶².

77. Les auteurs de la communication et l'observateur ClientEarth font valoir que le fait d'intervenir dans une procédure d'annulation en cours ne satisfait aucunement aux prescriptions de l'article 9 (par. 3) de la Convention et, de surcroît, dans l'affaire *Castelnuo*, le Tribunal a fait une interprétation très étroite des ONG admises à intervenir⁶³.

⁵⁷ Commentaires de l'observateur (ClientEarth) sur la réponse de la Partie aux questions du Comité, 20 juillet 2018, par. 30 et note de bas de page 25.

⁵⁸ Commentaires de la Partie sur les commentaires des auteurs de la communication, 26 octobre 2018, note de bas de page 19.

⁵⁹ Faits nouveaux communiqués par les auteurs de la communication, 20 mai 2015, p. 2 à 9.

⁶⁰ Commentaires de la Partie sur les commentaires des auteurs de la communication, 26 octobre 2018, par. 21 et 22.

⁶¹ Commentaires de la Partie sur les faits nouveaux communiqués par l'auteur de la communication et l'observateur, 7 décembre 2020, par. 29.

⁶² Réponse de la Partie aux questions du Comité, 26 juin 2018, par. 43.

⁶³ Commentaires des auteurs de la communication sur la réponse de la Partie aux questions du Comité, 21 juillet 2018, par. 6.

Renvoi préjudiciel sur le fondement de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'UE

78. La Partie concernée indique que les personnes physiques ou morales qui ne remplissent pas les conditions requises pour former directement un recours au titre de l'article 263 (par. 4) du Traité sur le fonctionnement de l'UE peuvent contester la validité des décisions devant les juridictions nationales et leur demander de saisir la Cour de justice de l'UE d'une demande de décision préjudicielle sur le fondement de l'article 267, comme l'a confirmé la Cour de justice en l'affaire C-640/16 P, *Greenpeace Energy/Commission européenne*, en ce qui concerne la décision de 2014 elle-même⁶⁴.

79. La Partie concernée affirme que les ONG ont un accès illimité aux juridictions nationales et peuvent leur demander de saisir la Cour de justice sur le fondement de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'UE. Elle donne au Comité plusieurs exemples d'affaires dans lesquelles ces juridictions ont saisi la Cour de justice d'une question préjudicielle afin de vérifier la validité d'une décision de la Commission relative à une aide d'État. Elle concède qu'aucune ONG n'est à l'origine de ces affaires⁶⁵.

80. La Partie concernée renvoie en particulier à l'arrêt du 17 septembre 2020 en l'affaire C-212/19, *Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation/Compagnie des pêches de Saint-Malo*, dans lequel la Cour de justice de l'Union européenne, après avoir été saisie d'un renvoi préjudiciel concernant un arrêt contestant la validité d'une décision de la Commission relative aux aides d'État, a annulé cette décision⁶⁶. Elle soutient que cette affaire montre qu'il peut être efficace de contester la légalité des décisions relatives aux aides d'État devant les juridictions nationales, qui saisissent ensuite la Cour de justice d'une question préjudicielle en application de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'UE.

81. Les auteurs de la communication soulignent que, dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/32 (partie I)⁶⁷, le Comité a estimé que le renvoi préjudiciel prévu à l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'UE présentait des inconvénients et ne compensait pas la jurisprudence rigoureuse de la Cour de justice de l'UE relative à la capacité juridique dans les procédures d'annulation visées à l'article 263 du Traité. En outre, il n'est pas du tout certain que les ONG et les autres membres du public seront admis à agir devant les juridictions nationales et que leur plainte sera traitée comme il se doit. Les juridictions se refusent souvent à saisir la Cour de justice. Même lorsqu'elles s'y résignent, les recours au sein de leur système judiciaire ont tendance à être très coûteux et sont sujets à des retards considérables. En outre, après une décision préjudicielle, les jugements rendus par les juridictions nationales ne sont généralement applicables que dans l'État membre à l'origine du renvoi, ce qui est préoccupant, car la décision de 2014 crée un dangereux précédent. Le renvoi préjudiciel est un moyen incomplet et imparfait d'accomplir ce qui devrait l'être dans le cadre d'une saisine directe de la Cour de justice de l'UE, à savoir l'examen de litiges concernant des violations du droit de l'UE par des acteurs de l'UE ayant des conséquences au niveau européen⁶⁸.

82. Les auteurs de la communication soulignent en outre qu'aucun des renvois préjudiciels cités par la Partie concernée n'indique que les ONG ou les membres du public concernés ont suffisamment accès à la justice pour contester des actes ou omissions dans les affaires relatives aux aides d'État, ce qui est l'objet même de la communication. Au contraire, ces affaires illustrent à quel point les ONG et tous ceux qui tentent de servir l'intérêt public se retrouvent dans une impasse totale, les demandeurs dans ces affaires étant presque exclusivement des concurrents, des bénéficiaires d'aides d'État qui contestent le montant de l'aide due ou se plaignent de devoir restituer cette aide, ou des États. Cela n'a rien de surprenant, puisque pour qu'il y ait renvoi préjudiciel, il doit toujours y avoir un procès en

⁶⁴ Réponse de la Partie aux questions du Comité, 26 juin 2018, par. 44 et 45.

⁶⁵ Ibid., par. 36 et 45.

⁶⁶ Commentaires de la Partie sur les faits nouveaux communiqués par l'auteur de la communication et l'observateur, 7 décembre 2020, par. 33 à 35.

⁶⁷ ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.2, par. 68.

⁶⁸ Informations supplémentaires fournies par les auteurs de la communication, 20 mai 2015, p. 9 et 10.

cours au niveau national, et que la qualité pour agir n'est généralement accordée qu'aux personnes ayant un intérêt économique (ou subissant un préjudice) lié à cette aide⁶⁹.

83. S'agissant de l'argument de la Partie concernée selon lequel les auteures de la communication auraient pu contester la décision devant les tribunaux du Royaume-Uni, l'observateur Friends of the Earth England, Wales and Northern Ireland fait valoir que le Comité a estimé que le Royaume-Uni ne respectait pas l'article 9 (par. 4) de la Convention et qu'il n'avait pas encore été remédié à ce manquement. Si elles avaient formé ce recours et avaient été déboutées, les auteures de la communication auraient alors eu à régler des frais pouvant aller jusqu'à 10 000 livres sterling, ce qui aurait probablement été très dissuasif, d'autant plus que la juridiction du Royaume-Uni se serait très vraisemblablement déclarée incompétente pour connaître de l'affaire⁷⁰.

84. L'observateur ClientEarth fait valoir que les ONG ne sont pas systématiquement autorisées à saisir la justice nationale, que les juridictions nationales n'ont pas pleine compétence en ce qui concerne les aides d'État et que la jurisprudence pertinente confirme l'impossibilité de saisir la Cour de justice de l'UE malgré l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'UE, notamment parce qu'il est très difficile de convaincre les juridictions nationales de s'engager dans cette démarche. ClientEarth fournit un tableau présentant toutes les décisions préjudicielles rendues sur les questions liées aux aides d'État dans les domaines de l'énergie et de l'environnement. Seules deux des 16 décisions présentées remettaient en cause la validité de la décision relative aux aides d'État rendue par la Commission et aucune ONG ne figurait parmi les demandeurs⁷¹.

85. Enfin, ClientEarth renvoie à l'arrêt rendu le 6 novembre 2018 par la Cour de justice de l'UE, siégeant en grande chambre, en l'affaire C-622/16 *Scuola Elementare Maria Montessori/Commission*, qui, selon elle, indique clairement que l'existence de mesures d'exécution susceptibles d'être contestées, sur le fondement de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'UE, devant les juridictions européennes ou nationales doit être appréciée en fonction de la situation de la personne qui invoque le droit de recours prévu par le troisième membre de l'article 263 (par. 4). Les ONG et les membres du public n'étant pas, par nature, des bénéficiaires de l'aide en cause, ils ne peuvent, à cet égard, être bénéficiaires ou destinataires des mesures d'exécution, ce qui, selon ClientEarth, entrave considérablement la saisine des juridictions nationales et, ensuite, des juridictions européennes sur le fondement de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'UE⁷².

Accès à la justice concernant d'autres procédures

86. La Partie concernée fait valoir que les auteures de la communication ont eu la possibilité de saisir la justice au sujet des aspects environnementaux du processus décisionnel relatif à la centrale Hinkley Point C, notamment dans le contexte de l'évaluation de l'impact sur l'environnement, de l'évaluation stratégique environnementale, de l'évaluation des habitats et des procédures de planification et d'autorisation⁷³.

87. Les auteures de la communication soutiennent que le fait qu'une décision autorisant une aide d'État soit indépendante du projet lui-même et ne signifie pas nécessairement qu'il sera mené à bien est sans incidence sur la question de savoir si les ONG de défense de l'environnement ont la possibilité de contester, devant la justice, les décisions relatives aux aides d'État en tant que telles⁷⁴.

⁶⁹ Commentaires des auteures de la communication sur la réponse de la Partie aux questions du Comité, 21 juillet 2018, par. 35 à 38.

⁷⁰ Déclaration de l'observateur (Friends of the Earth England, Wales and Northern Ireland), 19 juillet 2016, p. 3.

⁷¹ Commentaires de l'observateur (ClientEarth) sur la réponse de la Partie aux questions du Comité, 20 juillet 2018, par. 22 à 26 et 29, et p. 16 à 26.

⁷² Commentaires de l'observateur (ClientEarth) sur les commentaires de la partie, 1^{er} février 2019, par. 21 et 22.

⁷³ Réponse de la Partie à la communication, par. 43.

⁷⁴ Commentaires des auteures de la communication sur la réponse de la Partie aux questions du Comité, 21 juillet 2018, par. 7.

« Recours suffisants » – article 9 (par. 4)

88. Les auteurs de la communication font valoir que la Partie concernée ne se conforme pas aux dispositions de l'article 9 (par. 4) de la Convention puisqu'en l'absence de tout recours, elle n'offre aucun « recours suffisant »⁷⁵.

89. La Partie concernée affirme que, compte tenu des arguments précédemment exposés, elle se conforme également aux dispositions de l'article 9 (par. 4) de la Convention⁷⁶.

III. Examen et évaluation par le Comité

90. L'Union européenne a signé la Convention le 25 juin 1998 et l'a approuvée par la décision 2005/370/CE du Conseil du 17 février 2005. Elle est partie à la Convention depuis le 17 mai 2005.

Recevabilité

91. La Partie concernée conteste la recevabilité de la communication, pour plusieurs motifs, énoncés ci-après :

a) Il découle des déclarations qu'elle a faites lors de la signature et de l'approbation de la Convention que la Partie concernée n'a aucune obligation au titre de la Convention en ce qui concerne les questions examinées dans la communication ;

b) La communication n'entre pas dans le champ d'application de la Convention et est donc irrecevable au regard du paragraphe 20 (al. d) de l'annexe de la décision I/7 ;

c) Les auteurs de la communication n'ont pas épuisé les recours prévus par la législation de la Partie concernée et du Royaume-Uni, et la communication est donc irrecevable au regard du paragraphe 21 de l'annexe de la décision I/7⁷⁷.

Déclarations faites lors de la signature et de l'approbation

92. En ce qui concerne le premier argument de la Partie concernée, le Comité estime utile de reprendre le libellé de la déclaration qu'elle a faite lors de l'approbation de la Convention :

Plus particulièrement, la Communauté européenne déclare que les instruments juridiques en vigueur ne couvrent pas totalement l'exécution des obligations découlant de l'article 9 (par. 3) de la Convention puisqu'ils concernent des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques autres que les institutions de la Communauté européenne visées à l'article 2 (par. 2, al. d) de la Convention, et que, par conséquent, ses États membres sont responsables de l'exécution de ces obligations à la date d'approbation de la Convention par la Communauté européenne et le resteront jusqu'à ce que la Communauté, exerçant les compétences qui lui sont conférées par le Traité instituant la Communauté européenne, adopte des dispositions de droit communautaire portant sur l'exécution de ces obligations⁷⁸.

93. Le Comité a déjà examiné les effets de la déclaration susmentionnée dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2015/123 (Union européenne), estimant notamment qu'« [i]l découle de la déclaration faite par la Partie concernée que celle-ci est tenue par des obligations dans la mesure où existent dans le droit de l'Union européenne des dispositions applicables en la matière ; les États membres restent quant à eux responsables de l'exécution des obligations que ne prévoit pas le droit européen en vigueur »⁷⁹.

94. D'après la déclaration de la Partie concernée, les instruments juridiques en vigueur au niveau de l'UE ne couvrent pas totalement les obligations découlant de l'article 9 (par. 3) en

⁷⁵ Communication, p. 4.

⁷⁶ Réponse de la Partie à la communication, par. 44.

⁷⁷ Ibid., par. 9 à 27 et 43.

⁷⁸ Réponse de la Partie aux questions du Comité, 26 juin 2018, note de bas de page 3.

⁷⁹ ECE/MP.PP/C.1/2017/21, par. 89.

ce qui concerne les actes et omissions de particuliers ou d'autorités publiques « autres que les institutions de la Communauté européenne visées à l'article 2 (par. 2, al. d) de la Convention ». La présente affaire ne porte pas sur des mesures d'aides d'État adoptées par les États membres eux-mêmes, mais sur des décisions relatives aux mesures prises par la Commission européenne, qui est incontestablement une institution de la Partie concernée.

95. Plus précisément, l'article 108 (par. 2) du Traité sur le fonctionnement de l'UE prévoit expressément que la Commission européenne examine la compatibilité des aides d'État existantes ou envisagées par les États membres avec le marché intérieur et détermine si elles sont compatibles ou doivent être supprimées, modifiées ou ne doivent pas prendre effet⁸⁰. Le Comité considère que la Partie concernée dispose donc clairement d'une législation en vigueur concernant les décisions de la Commission européenne relatives aux aides d'État, et qu'elle a par conséquent rempli les obligations que lui impose la Convention à cet égard. En conséquence, il ne déclare pas la communication irrecevable pour ce motif.

Champ d'application de la Convention

96. En ce qui concerne le deuxième argument de la Partie concernée, le Comité considère que celle-ci n'a pas démontré que la communication est à ce point hors du champ d'application de la Convention qu'elle devrait d'emblée être déclarée irrecevable. Par conséquent, la communication n'est donc pas irrecevable pour ce motif.

Épuisement des recours internes

97. Enfin, le Comité examine l'argument de la Partie concernée selon lequel la communication est irrecevable au motif que les auteurs de la communication n'ont pas épuisé les recours offerts par le droit de l'UE et du Royaume-Uni.

98. La Partie concernée affirme que les auteurs de la communication auraient pu saisir les tribunaux du Royaume-Uni d'une demande de contrôle judiciaire concernant les mesures d'aides d'État prises par ce pays et ont, en l'espèce, saisi la Cour de justice de l'UE d'une question préjudicielle au sujet de la décision rendue par la Commission en application de l'article 108 (par. 2) du Traité sur le fonctionnement de l'UE⁸¹.

99. Le Comité rappelle ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/32 (UE) (partie I), dans laquelle il a estimé que « s'agissant des décisions, actes et omissions [d'institutions et organes européens], le système de décision préjudicielle en lui-même ne satisfait pas aux obligations en matière d'accès à la justice énoncées à l'article 9 de la Convention, ni ne compense la jurisprudence rigoureuse des juridictions européennes examinées »⁸². L'ordonnancement juridique de la Partie concernée n'a pas changé à cet égard.

100. Compte tenu de ce qui précède, le Comité ne déclare pas la communication irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes.

Conclusions concernant la recevabilité

101. Compte tenu de ce qui précède, le Comité conclut que la communication est recevable.

Article 9 (par. 3) – Applicabilité aux décisions de la Commission européenne relatives aux aides d'État

Une décision relative à une aide d'État est-elle un « acte » au sens de l'article 9 (par. 3) ?

102. Une décision rendue par la Commission en application de l'article 108 (par. 2) du Traité sur le fonctionnement de l'UE a pour effet juridique important de rendre une mesure d'aides d'État compatible avec le marché intérieur. Elle est définitive en ce qu'elle confère à l'État membre concerné le droit d'exécuter la mesure. Le Comité considère donc qu'une

⁸⁰ Réponse de la Partie à la communication, par. 14.

⁸¹ Commentaires de la Partie sur les commentaires des auteurs de la communication, 26 octobre 2018, par. 24 et 25.

⁸² ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, par. 90.

décision de la Commission relative à des aides d'État rendue en application de l'article 108 (par. 2) du Traité sur le fonctionnement de l'UE est clairement un « acte » au sens de l'article 9 (par. 3) de la Convention.

Lorsqu'elle agit sur le fondement de l'article 108 du Traité sur le fonctionnement de l'UE, la Commission fait-elle fonction d'« autorité publique » ?

103. La Partie concernée est partie à la Convention en sa qualité d'organisation d'intégration économique régionale. Dans la définition donnée à l'article 2 (par. 2) de la Convention, à l'alinéa d), l'expression « autorité publique » désigne également « les institutions de toute organisation d'intégration économique régionale visée à l'article 17 qui est partie à la présente convention ». En conséquence, la Commission, en tant qu'institution de la Partie concernée, est une « autorité publique » au sens de l'article 2 (par. 2) de la Convention, et donc également aux fins de son article 9 (par. 3).

104. La Partie concernée soutient toutefois que lorsqu'elle rend une décision en application de l'article 108 (par. 2) du Traité sur le fonctionnement de l'UE, la Commission agit en tant qu'« organisme de contrôle », au sens de l'exception prévue par la définition de l'« autorité publique » donnée à l'article 2 (par. 2) de la Convention pour les « organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs ». Elle affirme que cela ressort clairement de l'article 2 (par. 2), du règlement Aarhus, qui exclut les mesures prises par les institutions de l'UE agissant en tant qu'« organisme de contrôle administratif ». Elle soutient que la Commission n'agit donc pas en tant qu'« autorité publique » au sens de l'article 9 (par. 3) de la Convention⁸³.

105. À titre liminaire, le Comité n'est pas convaincu que la Commission, lorsqu'elle agit sur le fondement de l'article 108 du Traité sur le fonctionnement de l'UE, exerce une « voie de recours administratif » au sens où cette expression est employée dans la Convention. À cet égard, le Comité prend note de la déclaration de la Partie concernée selon laquelle sa procédure administrative relative aux aides d'État est conforme aux prescriptions de l'article 6 de la Convention d'Aarhus⁸⁴. De l'avis du Comité, la procédure de la Commission au titre de l'article 108 s'apparente effectivement davantage à celle d'un organisme délivrant des autorisations. Toutefois, cela importe peu puisque la question dont le Comité est saisi n'est pas de savoir si la Commission agit ou non en tant qu'« organisme de contrôle administratif » lorsqu'elle rend une décision sur le fondement de l'article 108 du Traité, mais plutôt si elle agit dans « l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs ».

106. En ce qui concerne cette distinction, dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/32 (UE) (partie II), le Comité a estimé sans équivoque ce qui suit :

Le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention prévoit l'accès aux procédures administratives ou judiciaires ; cependant, la dernière phrase du paragraphe 2 de l'article 2 exclut de la définition de l'expression « autorité publique » « les organes agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs », mais non les organes agissant en qualité d'organisme de contrôle administratif. La conclusion qui en découle est claire : la Convention établit une distinction entre procédures judiciaires et procédures administratives et exclut les autorités publiques uniquement lorsqu'elles agissent dans l'exercice d'un pouvoir judiciaire, mais non quand elles agissent par voie de contrôle administratif⁸⁵.

107. En conséquence, sans examiner en détail si les actes ou omissions de chacune des procédures énumérées à l'article 2 (par. 2) du règlement Aarhus devraient faire l'objet d'un réexamen en application de l'article 9 (par. 3) de la Convention⁸⁶, le Comité tient à souligner que, contrairement à ce qu'affirme la Partie concernée, l'article 2 (par. 2) ne prévoit pas d'exception générale pour les décisions rendues par les organismes de contrôle administratif. Le Comité en conclut que, lorsqu'elle agit en application de l'article 108 du Traité sur le

⁸³ Réponse de la Partie à la communication, par. 13 à 16.

⁸⁴ Réponse de la Partie aux questions du Comité, 26 juin 2018, par. 33.

⁸⁵ ECE/MP.PP/C.1/2017/7, par. 110.

⁸⁶ Ibid., par. 111.

fonctionnement de l'UE, la Commission est bien une autorité publique au sens de l'article 2 (par. 2) de la Convention, et, partant, l'est également au sens de l'article 9 (par. 3).

Une décision relative à une aide d'État peut-elle « aller à l'encontre (...) du droit national de l'environnement » ?

108. En ce qui concerne la question de savoir si la décision de 2014 et, plus généralement, les décisions relatives aux aides d'État peuvent éventuellement aller à l'encontre du droit national de l'environnement, le Comité considère que l'arrêt de la Cour de justice (grande chambre) du 22 septembre 2020 en l'affaire C-594/18 P *Autriche/Commission* apporte des éclaircissements utiles à cet égard.

109. Dans cet arrêt, la Cour de justice a notamment estimé ce qui suit :

42. (...) l'article 106 *bis*, paragraphe 3, du traité Euratom ne saurait évincer l'application, notamment, de l'article 37 de la Charte, aux termes duquel « [u]n niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable », de l'article 11 [du Traité sur le fonctionnement de l'UE], selon lequel les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable, et de l'article 194, paragraphe 1, [du Traité], selon lequel la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie doit tenir compte de l'exigence de préserver et d'améliorer l'environnement. Dès lors, cette exigence, exprimée tant dans la Charte que dans le [Traité], de même que les principes invoqués par la République d'Autriche, qui en découlent, ont vocation à s'appliquer dans le secteur de l'énergie nucléaire (voir, par analogie, arrêt du 27 octobre 2009, *ČEZ*, C-115/08, EU:C:2009:660, points 87 à 91).

43. Il en est de même des dispositions du droit dérivé de l'Union en matière d'environnement. Ainsi s'appliquent aux centrales nucléaires et aux autres réacteurs nucléaires les dispositions 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), soumettant certains projets à une évaluation des incidences sur l'environnement (voir, en ce sens, arrêt du 29 juillet 2019, *Inter-Environnement Wallonie et Bond Bâter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, EU:C:2019:622, point 76).

44. Par ailleurs, la Cour a déjà jugé qu'une aide d'État qui viole des dispositions ou des principes généraux du droit de l'Union ne peut être déclarée compatible avec le marché intérieur (voir, en ce sens, arrêt du 15 avril 2008, *Nuova Agricast*, C-390/06, EU:C:2008:224, points 50 et 51).

45. Il en découle que, dès lors que l'article 107, paragraphe 3, sous c) [du Traité sur le fonctionnement de l'UE] s'applique aux aides d'État dans le secteur de l'énergie nucléaire relevant du traité Euratom, une aide d'État en faveur d'une activité économique appartenant à ce secteur, dont l'examen révélerait qu'elle viole des règles du droit de l'Union en matière d'environnement, ne saurait être déclarée compatible avec le marché intérieur en application de cette disposition.

110. La Cour de justice a ensuite apporté les précisions suivantes :

100. (...) l'exigence de préserver et d'améliorer l'environnement, exprimée notamment à l'article 37 de la Charte ainsi qu'à l'article 11 et à l'article 194, paragraphe 1 [du Traité sur le fonctionnement de l'UE], de même que les règles du droit de l'Union en matière d'environnement ont vocation à s'appliquer dans le secteur de l'énergie nucléaire. Il s'ensuit que, lorsque la Commission vérifie si une aide d'État en faveur d'une activité économique appartenant à ce secteur satisfait à la première condition posée à l'article 107, paragraphe 3, sous c) [du Traité], elle doit vérifier que ladite activité ne viole pas des règles du droit de l'Union en matière d'environnement. Si elle constate une violation de ces règles, elle est tenue de déclarer ladite aide incompatible avec le marché intérieur sans autre forme d'examen.

111. Il ressort clairement de l'arrêt de la Cour de justice qu'une décision de la Commission relative à des aides d'État peut aller à l'encontre du droit de l'environnement de l'UE, et que c'est le cas en l'espèce, quelle que soit la justification donnée pour l'aide fournie par l'État membre. Par conséquent, à la lumière de l'arrêt de la Cour de justice, le Comité estime qu'il est incontestable que les décisions relatives aux aides d'État peuvent éventuellement aller à l'encontre du « droit (...) de l'environnement » de l'UE, au sens de l'article 9 (par. 3) de la Convention.

Article 9 (par. 3) – Accès à des procédures administratives ou judiciaires

112. Le Comité examine ensuite si les ONG de défense de l'environnement ont accès à des procédures administratives ou judiciaires pour contester les décisions relatives aux aides d'État prises par la Commission en application de l'article 108 (par. 2) du Traité sur le fonctionnement de l'UE qui vont à l'encontre du droit de l'environnement de l'UE.

113. Dans le cas présent, le Comité a reçu des observations concernant les possibilités de contester les décisions relatives aux aides d'État au moyen des procédures suivantes :

- a) Réexamen interne au titre du règlement Aarhus ;
- b) Saisie de la Commission en application des articles premier (al. h)) et 20 (par. 2) du règlement n° 659/1999 ;
- c) Procédure d'annulation sur le fondement de l'article 263 (par. 4) du Traité sur le fonctionnement de l'UE ;
- d) Intervention dans une procédure d'annulation en cours sur le fondement de l'article 263 (par. 4) du Traité sur le fonctionnement de l'UE ;
- e) Renvoi préjudiciel sur le fondement de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'UE ;
- f) Accès à la justice concernant d'autres procédures de prise de décisions au niveau national.

114. Le Comité examine ci-après chacun des points susmentionnés.

Réexamen interne au titre du règlement Aarhus

115. Les parties s'accordent à dire que l'article 2 (par. 2 a)) du règlement Aarhus exclut les décisions relatives aux aides d'États prises par la Commission en application de l'article 108 (par. 2) du Traité sur le fonctionnement de l'UE de la définition des actes et omissions concernant lesquels une ONG est habilitée à introduire une demande de réexamen au titre des articles 10 à 12 du règlement Aarhus.

Saisie de la Commission en application des articles premier (al. h)) et 20 (par. 2) du règlement n° 659/1999

116. La Partie concernée a cité plusieurs exemples dans lesquels il a été considéré que des ONG de défense de l'environnement étaient des « parties intéressées » au sens de l'article premier (al. h)) du règlement n° 659/1999 et étaient donc habilitées à informer la Commission, conformément à l'article 20 (par. 2) dudit règlement, d'une aide présumée illégale. Toutefois, la décision d'engager, sur la base de ces informations, une procédure formelle d'examen au titre de l'article 108 (par. 2) est laissée à la discrétion de la Commission. Le Comité rappelle, à cet égard, ses conclusions relatives aux communications ACCC/C/2013/85 et ACCC/C/2013/86 (Royaume-Uni), dans lesquelles il a conclu ce qui suit : « [le] droit de demander à une autorité publique de prendre des mesures ne constitue pas une "contestation" au sens [de l'article 9 (par. 3)], en particulier si le commencement de l'action est laissé à la discrétion de l'autorité »⁸⁷.

117. En conséquence, même si une ONG de défense de l'environnement est effectivement considérée comme une « partie intéressée » en sens de l'article premier (al. h)) du règlement n° 659/1999, le simple droit de demander l'ouverture d'une procédure formelle d'examen par

⁸⁷ ECE/MP.PP/C.1/2016/10, par. 84.

la Commission en vertu de l'article 108 (par. 2) du Traité sur le fonctionnement de l'UE n'est pas suffisant pour satisfaire aux prescriptions de l'article 9 (par. 3) de la Convention. De plus, le droit de demander à la Commission de mener une procédure d'examen au titre de l'article 108 (par. 2) du Traité sur le fonctionnement de l'UE est loin de constituer un droit de contester une décision prise par la Commission en application de l'article 108 (par. 2), à l'issue d'une telle procédure d'examen.

118. Au vu de ce qui précède, il est clair pour le Comité que le dépôt d'une plainte auprès de la Commission en vertu des articles premier (al. h)) et 20 (par. 2) du règlement n° 659/1999 ne donne pas accès à une procédure administrative ou judiciaire pour contester une décision relative aux aides d'État prise par la Commission en application de l'article 108 (par. 2) du Traité sur le fonctionnement de l'UE.

Procédure d'annulation sur le fondement de l'article 263 (par. 4) du Traité sur le fonctionnement de l'UE

119. Le Comité rappelle que, dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/32 (partie II), il a examiné assez longuement les possibilités offertes aux membres du public pour engager une procédure d'annulation en application de l'article 263 (par. 4) du Traité sur le fonctionnement de l'UE et a conclu que l'article 263 (par. 4), tel qu'actuellement interprété par la Cour de justice de l'UE, était insuffisant pour satisfaire aux prescriptions de l'article 9 (par. 3) de la Convention⁸⁸.

120. Dans le cas présent, la Partie concernée cite l'arrêt rendu par le Tribunal dans l'affaire *Ja zum Nürburgring* comme exemple d'une affaire dans laquelle une ONG, qui n'était toutefois pas une ONG de défense de l'environnement, a été considérée comme étant directement et individuellement concernée au sens de l'article 263 (par. 4) du Traité sur le fonctionnement de l'UE pour contester une décision de la Commission de ne pas ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108 (par. 2) du Traité. Le Comité fait observer qu'une procédure d'appel est en cours et qu'il est impossible de savoir à ce stade quelle en sera l'issue. Il considère que, si l'arrêt est confirmé en appel, et s'il est interprété et suivi à l'avenir pour considérer que les ONG de défense de l'environnement sont directement et individuellement concernées au sens de l'article 263 (par. 4) du Traité et peuvent donc contester des décisions relatives aux aides d'État prises par la Commission en application de l'article 108 (par. 2) du Traité, alors cela pourrait potentiellement satisfaire aux prescriptions de l'article 9 (par. 3) de la Convention. Toutefois, étant donné que l'arrêt cité ne concernait pas une ONG de défense de l'environnement ou la contestation d'une décision de la Commission prise en application de l'article 108 (par. 2) du Traité, le Comité considère que l'arrêt rendu dans l'affaire *Ja zum Nürburgring* ne démontre pas en soi que les ONG de défense de l'environnement ont qualité pour agir en vertu de l'article 263 (par. 4) pour contester une décision relative aux aides d'État prise par la Commission en application de l'article 108 (par. 2) du Traité.

Intervention dans une procédure d'annulation en cours sur le fondement de l'article 263 (par. 4) du Traité sur le fonctionnement de l'UE

121. La Partie concernée fait valoir que les ONG ont la possibilité d'intervenir dans les procédures judiciaires devant la Cour de justice de l'UE pour soutenir l'une des parties au procès, conformément à l'article 40 (par. 2) du statut de la Cour⁸⁹. Le Comité fait toutefois observer que cette possibilité ne peut en aucun cas remplacer le droit qu'a une ONG de contester directement un acte ou une omission allant à l'encontre du droit de l'environnement de l'UE, puisqu'elle dépend entièrement de la décision d'une tierce partie d'engager une procédure au titre de l'article 263 (par. 4) du Traité sur le fonctionnement de l'UE.

⁸⁸ ECE/MP.PP/C.1/2017/7, par. 58 à 78.

⁸⁹ Réponse de la Partie aux questions du Comité, 26 juin 2018, par. 43.

Renvoi préjudiciel sur le fondement de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'UE

122. En ce qui concerne le renvoi préjudiciel prévu à l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'UE, dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/32 (partie I), le Comité a constaté ce qui suit :

S'il n'est pas possible de contester directement un acte de l'UE devant les tribunaux des États membres, les particuliers et les ONG peuvent, dans certains États, attaquer en annulation une mesure d'exécution en s'adressant au tribunal national pour qu'ils demandent à la Cour de justice européenne de statuer à titre préjudiciel. Cette procédure exige cependant que l'ONG ait qualité pour agir dans l'État membre concerné. De même, le tribunal national doit décider de saisir la Cour de justice européenne dans les conditions prévues [dans le Traité]⁹⁰.

123. Dans les mêmes conclusions, après avoir pris en compte ce qui précède, le Comité a précisé ce qui suit :

Les voies de recours devant les tribunaux nationaux des États membres, notamment la demande d'une décision préjudicielle, contribuent pour beaucoup à assurer une application uniforme et adéquate du droit européen dans les États membres, mais elles ne doivent pas être un motif pour refuser d'une façon générale aux membres du public la possibilité de s'adresser aux juridictions européennes pour contester des décisions, actes et omissions d'institutions et organes européens. À cet égard, les renvois préjudiciels ne représentent pas non plus un système d'appel. Ainsi, s'agissant des décisions, actes et omissions susmentionnés, le système de décision préjudicielle en lui-même ne satisfait pas aux obligations en matière d'accès à la justice énoncées à l'article 9 de la Convention, ni ne compense la jurisprudence rigoureuse des juridictions européennes⁹¹.

124. La jurisprudence citée par la Partie concernée dans la présente affaire ne répond pas aux préoccupations concernant le renvoi préjudiciel dont le Comité a fait mention dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/32 (partie I). Le Comité considère donc que ces conclusions sont également applicables à la présente affaire.

Accès à la justice concernant d'autres procédures de prise de décisions au niveau national

125. La Partie concernée fait valoir que les auteures de la communication ont eu d'autres possibilités de saisir la justice concernant les aspects environnementaux de la décision relative à Hinkley Point C à différentes étapes du processus décisionnel, notamment celles de l'évaluation de l'impact sur l'environnement, de l'évaluation stratégique environnementale, de l'évaluation des habitats et des procédures de planification et d'autorisation.

126. Le Comité souligne qu'à aucune des procédures ou étapes dont la Partie concernée fait mention, les auteures de la communication n'auraient été en mesure de contester la décision que la Commission a prise en application de l'article 108 (par. 2) du Traité sur le fonctionnement de l'UE. Les possibilités d'accès à la justice offertes aux membres du public en ce qui concerne ces autres procédures sont donc sans rapport avec la présente affaire.

Conclusions

127. Au vu de ce qui précède, le Comité conclut qu'en n'offrant pas aux membres du public l'accès à des procédures administratives ou judiciaires pour contester des décisions relatives aux aides d'État prises par la Commission européenne en application de l'article 108 (par. 2) du Traité sur le fonctionnement de l'UE qui vont à l'encontre du droit de l'environnement de l'UE, la Partie concernée ne se conforme pas aux dispositions de l'article 9 (par. 3) de la Convention.

⁹⁰ ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, par. 89.

⁹¹ Ibid., par. 90.

Article 9 (par. 4) – Recours suffisants et effectifs

128. Au vu de la conclusion formulée au paragraphe 127 ci-dessus, le Comité estime qu'en ne prévoyant aucune procédure au titre de l'article 9 (par. 3) de la Convention qui permette aux membres du public de contester les décisions relatives aux aides d'État prises par la Commission européenne en application de l'article 108 (par. 2) du Traité sur le fonctionnement de l'UE allant à l'encontre du droit de l'environnement de l'UE, la Partie concernée n'offre pas non plus un recours suffisant et effectif contre ces décisions, comme le lui impose l'article 9 (par. 4) de la Convention.

IV. Conclusions et recommandations

129. Compte tenu de ce qui précède, le Comité adopte les conclusions et les recommandations ci-après.

A. Principales conclusions relatives au non-respect des dispositions

130. Le Comité conclut ce qui suit :

a) En n'offrant pas aux membres du public l'accès à des procédures administratives ou judiciaires pour contester des décisions relatives aux aides d'État prises par la Commission européenne en application de l'article 108 (par. 2) du Traité sur le fonctionnement de l'UE allant à l'encontre du droit de l'environnement de l'UE, la Partie concernée ne se conforme pas aux dispositions de l'article 9 (par. 3) de la Convention ;

b) En ne prévoyant aucune procédure au titre de l'article 9 (par. 3) de la Convention qui permette aux membres du public de contester les décisions relatives aux aides d'État prises par la Commission européenne en application de l'article 108 (par. 2) du Traité sur le fonctionnement de l'UE allant à l'encontre du droit de l'environnement de l'UE, la Partie concernée n'offre pas non plus un recours suffisant et effectif contre ces décisions, comme le lui impose l'article 9 (par. 4) de la Convention.

B. Recommandations

131. En application du paragraphe 35 de l'annexe à la décision I/7, le Comité recommande à la Réunion des Parties, en application du paragraphe 37 (al. b) de ladite annexe, de recommander à la Partie concernée de prendre les mesures législatives, réglementaires et autres nécessaires pour que le règlement Aarhus soit modifié, ou qu'une nouvelle législation de l'UE soit adoptée, afin de donner clairement aux membres du public la possibilité d'engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les décisions relatives aux aides d'État prises par la Commission européenne en application de l'article 108 (par. 2) du Traité sur le fonctionnement de l'UE allant à l'encontre du droit de l'environnement de l'UE, conformément aux dispositions de l'article 9 (par. 3 et 4) de la Convention.