

ARRÊT DE LA COUR (septième chambre)

24 octobre 2019 (*)

« Manquement d'État – Environnement – Directive 2008/50/CE – Qualité de l'air ambiant – Article 13, paragraphe 1, et annexe XI – Dépassement systématique et persistant des valeurs limites pour le dioxyde d'azote (NO₂) dans certaines zones et agglomérations françaises – Article 23, paragraphe 1 – Annexe XV – Période de dépassement “la plus courte possible” – Mesures appropriées »

Dans l'affaire C-636/18,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE, introduit le 11 octobre 2018,

Commission européenne, représentée par MM. J.-F. Brakeland et E. Manhaeve ainsi que par M^{me} K. Petersen, en qualité d'agents,

partie requérante,

contre

République française, représentée par MM. D. Colas et J. Traband ainsi que par M^{me} A. Alidière, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

LA COUR (septième chambre),

composée de M. T. von Danwitz, faisant fonction de président de chambre, MM. C. Vajda et A. Kumin (rapporteur), juges,

avocat général : M. M. Szpunar,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission européenne demande à la Cour de constater :

- que, en dépassant de manière systématique et persistante la valeur limite annuelle pour le dioxyde d'azote (NO₂) depuis le 1^{er} janvier 2010 dans douze agglomérations et zones de qualité de l'air françaises, à savoir Marseille (FR03A02), Toulon (FR03A03), Paris (FR04A01), Auvergne-Clermont-Ferrand (FR07A01), Montpellier (FR08A01), Toulouse Midi-Pyrénées (FR12A01), zone urbaine régionale (ZUR) Reims Champagne-Ardenne (FR14N10), Grenoble Rhône-Alpes (FR15A01), Strasbourg (FR16A02), Lyon Rhône-Alpes (FR20A01), ZUR Vallée de l'Arve Rhône-Alpes (FR20N10) et Nice (FR24A01), et en dépassant de manière systématique et persistante la valeur limite horaire pour le NO₂ depuis le 1^{er} janvier 2010 dans deux agglomérations et zones de qualité de l'air françaises, à savoir Paris (FR04A01) et Lyon Rhône-Alpes (FR20A01), la République française a continué de manquer, depuis cette date, aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 mai 2008, concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe (JO 2008, L 152, p. 1), lu en combinaison avec l'annexe XI de cette directive, et ce depuis l'entrée en vigueur des valeurs limites en 2010, et

- que la République française a manqué, depuis le 11 juin 2010, aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50, lu en combinaison avec l'annexe XV de celle-ci, et en particulier à l'obligation, établie à l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de cette directive, de veiller à ce que la période de dépassement soit la plus courte possible.

Le cadre juridique

La directive 96/62/CE

- 2 L'article 7 de la directive 96/62/CE du Conseil, du 27 septembre 1996, concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant (JO 1996, L 296, p. 55), intitulé « Amélioration de la qualité de l'air ambiant – Exigences générales », énonçait, à ses paragraphes 1 et 3 :

« 1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer le respect des valeurs limites.

[...]

3. Les États membres établissent des plans d'action indiquant les mesures à prendre à court terme en cas de risque de dépassement des valeurs limites et/ou des seuils d'alerte, afin de réduire le risque de dépassement et d'en limiter la durée. Ces plans peuvent prévoir, selon le cas, des mesures de contrôle et, lorsque cela est nécessaire, de suspension des activités, y compris le trafic automobile, qui concourent au dépassement des valeurs limites. »

- 3 L'article 8 de cette directive, intitulé « Mesures applicables dans les zones où les niveaux dépassent la valeur limite », prévoyait, à ses paragraphes 1, 3 et 4 :

« 1. Les États membres établissent la liste des zones et des agglomérations où les niveaux d'un ou de plusieurs polluants dépassent la valeur limite augmentée de la marge de dépassement.

[...]

3. Dans les zones et les agglomérations visées au paragraphe 1, les États membres prennent des mesures pour assurer l'élaboration ou la mise en œuvre d'un plan ou programme permettant d'atteindre la valeur limite dans le délai fixé.

Ledit plan ou programme, auquel la population doit avoir accès, contient au moins les informations énumérées à l'annexe IV.

4. Dans les zones et les agglomérations visées au paragraphe 1, où le niveau de plus d'un polluant est supérieur aux valeurs limites, les États membres fournissent un plan intégré englobant tous les polluants en cause. »

- 4 Selon l'article 11 de ladite directive, intitulé « Transmission des informations et rapports », les États membres étaient tenus de présenter à la Commission des rapports annuels sur le respect des valeurs limites applicables aux concentrations de NO₂.

La directive 1999/30/CE

- 5 Aux termes de l'article 4 de la directive 1999/30/CE du Conseil, du 22 avril 1999, relative à la fixation de valeurs limites pour l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote et les oxydes d'azote, les particules et le plomb dans l'air ambiant (JO 1999, L 163, p. 41), intitulé « Dioxyde d'azote et oxydes d'azote » :

« 1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les concentrations de dioxyde d'azote et, le cas échéant, d'oxydes d'azote, dans l'air ambiant, évaluées conformément à l'article 7, ne dépassent pas les valeurs limites indiquées au point I de l'annexe II, à partir des dates y spécifiées.

Les marges de dépassement indiquées au point I de l'annexe II s'appliquent conformément à l'article 8 de la [directive 96/62].

2. Le seuil d'alerte de concentration de dioxyde d'azote dans l'air ambiant est fixé au point II de l'annexe II. »

- 6 S'agissant de la protection de la santé humaine, l'annexe II de la directive 1999/30 fixait au 1^{er} janvier 2010, la date à partir de laquelle les valeurs limites pour le NO₂ devaient être respectées.
- 7 Selon l'article 12 de cette directive, les États membres devaient mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à celle-ci au plus tard le 19 juillet 2001.

La directive 2008/50

- 8 La directive 2008/50, qui est entrée en vigueur le 11 juin 2008, remplace cinq actes législatifs préexistants relatifs à l'évolution et à la gestion de la qualité de l'air ambiant, notamment les directives 96/62 et 1999/30, lesquelles ont été abrogées à compter du 11 juin 2010, ainsi qu'il ressort de l'article 31 de la directive 2008/50.
- 9 L'annexe XI de cette directive indique cependant que la date à laquelle la valeur limite pour le NO₂ doit être respectée est le 1^{er} janvier 2010.
- 10 L'article 1^{er} de la directive 2008/50, intitulé « Objet », énonce, à ses points 1 à 3 :

« La présente directive établit des mesures visant :

- 1) à définir et à fixer des objectifs concernant la qualité de l'air ambiant, afin d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs pour la santé humaine et pour l'environnement dans son ensemble ;
- 2) à évaluer la qualité de l'air ambiant dans les États membres sur la base de méthodes et de critères communs ;
- 3) à obtenir des informations sur la qualité de l'air ambiant afin de contribuer à lutter contre la pollution de l'air et les nuisances et de surveiller les tendances à long terme et les améliorations obtenues grâce aux mesures nationales et communautaires ».

- 11 L'article 2 de cette directive, intitulé « Définitions », prévoit, à ses points 5, 8, 16 à 18 et 24 :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

[...]

- 5) "valeur limite" : un niveau fixé sur la base des connaissances scientifiques, dans le but d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs sur la santé humaine et/ou l'environnement dans son ensemble, à atteindre dans un délai donné et à ne pas dépasser une fois atteint ;

[...]

- 8) "plans relatifs à la qualité de l'air" : les plans énonçant des mesures visant à atteindre les valeurs limites ou valeurs cibles ;

[...]

- 16) "zone" : une partie du territoire d'un État membre délimitée par lui aux fins de l'évaluation et de la gestion de la qualité de l'air ;

- 17) "agglomération" : une zone qui constitue une conurbation caractérisée par une population supérieure à 250 000 habitants ou, lorsque la population est inférieure ou égale à 250 000 habitants, par une densité d'habitants au kilomètre carré à établir par les États membres ;

- 18) "PM₁₀" : les particules passant dans un orifice d'entrée calibré tel que défini dans la méthode de référence pour l'échantillonnage et la mesure du PM₁₀, norme EN 12 341, avec un rendement de séparation de 50 % pour un diamètre aérodynamique de 10 µm ;

[...]

24) "oxydes d'azote" : la somme du rapport de mélange en volume (ppbv) de monoxyde d'azote (oxyde nitrique) et de dioxyde d'azote, exprimé en unités de concentration massique de dioxyde d'azote ($\mu\text{g}/\text{m}^3$) ».

12 L'article 13 de ladite directive, intitulé « Valeurs limites et seuils d'alerte pour la protection de la santé humaine », dispose, à son paragraphe 1 :

« Les États membres veillent à ce que, dans l'ensemble de leurs zones et agglomérations, les niveaux d'anhydride sulfureux, de PM10, de plomb et de monoxyde de carbone dans l'air ambiant ne dépassent pas les valeurs limites fixées à l'annexe XI.

En ce qui concerne le dioxyde d'azote et le benzène, les valeurs limites indiquées à l'annexe XI ne peuvent pas être dépassées à partir des dates indiquées à ladite annexe.

Le respect de ces exigences est évalué conformément à l'annexe III.

Les marges de dépassement indiquées à l'annexe XI s'appliquent conformément à l'article 22, paragraphe 3, et à l'article 23, paragraphe 1. »

13 L'article 22 de la même directive, intitulé « Report des délais fixés pour atteindre certaines valeurs limites et exemption de l'obligation d'appliquer celles-ci », est ainsi libellé :

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

2. Lorsque, dans une zone ou agglomération donnée, les valeurs limites fixées à l'annexe XI pour les PM10 ne peuvent pas être respectées en raison des caractéristiques de dispersion du site, de conditions climatiques défavorables ou de contributions transfrontalières, un État membre est exempté de l'obligation d'appliquer ces valeurs limites jusqu'au 11 juin 2011, moyennant le respect des conditions prévues au paragraphe 1 et à condition que cet État membre fasse la preuve qu'il a pris toutes les mesures appropriées aux niveaux national, régional et local pour respecter les délais.

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

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

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

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

14 L'article 23 de la directive 2008/50, intitulé « Plans relatifs à la qualité de l'air », énonce, à son paragraphe 1 :

« Lorsque, dans une zone ou agglomération donnée, les niveaux de polluants dans l'air ambiant dépassent toute valeur limite ou toute valeur cible, majorée dans chaque cas de toute marge de dépassement, les États membres veillent à ce que des plans relatifs à la qualité de l'air soient établis pour

cette zone ou agglomération afin d'atteindre la valeur limite ou la valeur cible correspondante indiquée aux annexes XI et XIV.

En cas de dépassement de ces valeurs limites après le délai prévu pour leur application, les plans relatifs à la qualité de l'air prévoient des mesures appropriées pour que la période de dépassement soit la plus courte possible. Ils peuvent comporter des mesures additionnelles spécifiques pour protéger les catégories de population sensibles, notamment les enfants.

Ces plans relatifs à la qualité de l'air contiennent au moins les informations énumérées à l'annexe XV, section A, et peuvent aussi inclure les mesures visées à l'article 24. Ils sont transmis à la Commission sans délai, et au plus tard deux ans après la fin de l'année au cours de laquelle le premier dépassement a été constaté.

Lorsque des plans relatifs à la qualité de l'air doivent être élaborés ou mis en œuvre pour plusieurs polluants, les États membres élaborent et mettent en œuvre, s'il y a lieu, des plans intégrés relatifs à la qualité de l'air couvrant tous les polluants concernés. »

- 15 L'annexe XI de la directive 2008/50 fixe les valeurs limites suivantes pour le NO₂ :

Période de calcul de la moyenne	Valeur limite	Marge de dépassement	Date à laquelle la valeur limite doit être respectée
Dioxyde d'azote			
Une heure	200 µg/m ³ , à ne pas dépasser plus de 18 fois par année civile	[...] 0 % au 1 ^{er} janvier 2010	1 ^{er} janvier 2010
Année civile	40 µg/m ³	50 % le 19 juillet 1999, diminuant le 1 ^{er} janvier 2001 puis tous les douze mois par tranches annuelles égales, pour atteindre 0 % au 1 ^{er} janvier 2010	1 ^{er} janvier 2010

La procédure précontentieuse

- 16 Le 7 mars 2012, la République française a, en application de l'article 22, paragraphe 1, de la directive 2008/50, demandé le report du délai prévu pour le respect des valeurs limites de NO₂. Cette demande concernait les valeurs limites annuelles de 24 zones du territoire français et les valeurs limites horaires de trois de ces zones. Par décision du 22 février 2013, la Commission a, sur le fondement de l'article 22, paragraphe 4, de cette directive, émis des objections à cette demande de report. Cette décision n'a pas été contestée par la République française. Cet État membre avait dès lors l'obligation de respecter les valeurs limites de NO₂, calculées par heure ou par année civile, à compter du 1^{er} janvier 2010, conformément à l'annexe XI de ladite directive.
- 17 En raison des dépassements des valeurs limites annuelles de NO₂ dans de nombreuses zones du territoire français depuis le 1^{er} janvier 2010, la Commission a engagé, le 12 février 2014, une procédure dans le cadre du mécanisme EU pilot.
- 18 Le 19 juin 2015, la Commission a adressé aux autorités françaises une lettre de mise en demeure, dans laquelle elle estimait que la République française n'avait pas observé les valeurs limites applicables pour

le NO₂, et ce dans 19 zones du territoire français reprises à l'annexe I de cette lettre. La Commission a également considéré que cet État membre, bien qu'ayant adopté des plans relatifs à la qualité de l'air et/ou d'autres mesures visant à réduire les émissions de NO₂, avait manqué aux obligations lui incombant en vertu du paragraphe 1 de l'article 23 de la directive 2008/50, et, en particulier, du deuxième alinéa de ce paragraphe, lequel impose de faire en sorte que la période de dépassement soit la plus courte possible. En outre, la Commission a constaté que l'infraction était toujours en cours.

- 19 Par lettre du 3 décembre 2015 ainsi que par un courrier complémentaire, du 27 juillet 2016, les autorités françaises ont répondu à la lettre de mise en demeure de la Commission. Elles ont, en outre, présenté leurs rapports annuels, respectivement, le 30 octobre 2015 pour l'année 2014 et le 22 octobre 2016 pour l'année 2015.
- 20 Estimant que la réponse apportée par la République française n'était pas satisfaisante, la Commission a émis, le 15 février 2017, un avis motivé, qui a été notifié à la République française le 16 février 2017, dans lequel elle concluait que cet État membre avait manqué, dans treize zones du territoire français, à savoir les douze zones faisant l'objet du présent recours en manquement ainsi que celle de Saint-Étienne Rhône-Alpes (FR29A01), et ce depuis le 1^{er} janvier 2010, aux obligations lui incombant en vertu, d'une part, de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50, lu en combinaison avec l'annexe XI de cette directive et, d'autre part, de l'article 23, paragraphe 1, de ladite directive, lu en combinaison avec la section A de son annexe XV. En conséquence, la Commission a invité la République française à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à cet avis motivé dans un délai de deux mois à compter de la réception de celui-ci.
- 21 Les autorités françaises ont répondu à cet avis motivé par lettre du 24 avril 2017, complétée par des courriers datés des 16 octobre 2017, 8 février 2018 et 19 avril 2018, dans lesquels ces autorités rappelaient que le dépassement de valeurs limites à compter de l'année 2010 devait être apprécié au regard, d'une part, des difficultés structurelles qui empêchent de respecter ces valeurs dans le délai imparti par la directive 2008/50, et, d'autre part, des efforts déployés ayant permis une nette amélioration de la qualité de l'air ambiant dans les zones considérées.
- 22 Une réunion technique a également été organisée le 8 septembre 2017. Celle-ci a été suivie, le 30 janvier 2018, d'une réunion, organisée par la Commission, portant sur la qualité de l'air et réunissant les ministres en charge de l'environnement de plusieurs États membres, dont la République française, ainsi que le commissaire compétent en la matière.
- 23 Considérant néanmoins que la République française n'avait pas pris toutes les mesures nécessaires pour satisfaire aux obligations lui incombant en application de la directive 2008/50, la Commission a introduit, le 11 octobre 2018, le présent recours.

Sur le recours

Sur le premier grief, tiré d'une violation systématique et persistante des dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50 et de l'annexe XI de celle-ci

Argumentation des parties

- 24 Par son premier grief, la Commission fait valoir que la République française a, de manière systématique et persistante, violé les obligations résultant de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50, lu en combinaison avec son annexe XI, étant donné que les limites annuelles prévues par cette directive concernant le NO₂ ont été dépassées dans les douze zones et agglomérations visées au point 1 du présent arrêt et que les limites horaires l'ont été dans deux de ces zones, à savoir l'Île-de-France-Paris et Lyon Rhône-Alpes.
- 25 La Commission fait valoir que, au point 69 de l'arrêt du 5 avril 2017, Commission/Bulgarie (C-488/15, EU:C:2017:267), qui concernait la pollution de l'air ambiant par les PM₁₀, également couverts par la directive 2008/50, la Cour a jugé que le dépassement des valeurs limites suffit pour constater un manquement aux dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50 et de l'annexe XI de celle-ci. Or, en l'espèce, les rapports annuels pour les années 2010 à 2016 transmis à cette institution par les autorités françaises elles-mêmes, conformément à l'article 27 de la directive 2008/50, ainsi que certaines informations fournies par ces autorités lors de la phase précontentieuse apporteraient la preuve de ce manquement. Les données provisoires afférentes à l'année 2017 auraient été communiquées par les autorités françaises, mais elles n'auraient pas encore été validées par les services de la Commission.

- 26 La République française fait valoir, à titre liminaire, deux arguments.
- 27 D'une part, la République française conteste le caractère représentatif des dépassements des valeurs limites de NO₂ constatés par la Commission, lesquels auraient été enregistrés par un nombre restreint de stations de mesure toutes localisées à proximité de certains grands axes de circulation. Ces dépassements ne seraient donc pas révélateurs de la qualité de l'air dans l'ensemble des douze zones et agglomérations considérées, laquelle connaîtrait une amélioration globale.
- 28 Dans ce contexte, la République française fait valoir que le fait de retenir la valeur la plus haute dans chaque zone ne permet pas de donner une image représentative de l'évolution de la qualité de l'air dans l'ensemble de cette zone.
- 29 D'autre part, la République française considère que les mesures qu'elle a prises sont entravées par l'effet de la croissance démographique, accentué par l'évolution des modes de transport. En outre, les mesures à adopter par les États membres, qui visent notamment à restreindre la circulation sur les axes routiers à fort trafic, devraient tenir compte des caractéristiques de l'urbanisation des zones et des agglomérations concernées. En effet, il importerait que lesdites mesures ne conduisent pas à reporter le trafic, et donc, nécessairement, les émissions polluantes, vers d'autres zones urbaines et des axes de circulation inadaptés ou sous-dimensionnés et qu'elles prennent en compte les besoins en transport des populations. La République française souligne, à cet égard, que la marge d'appréciation dont disposent les États membres dans le cadre de la transposition de la directive 2008/50 doit être exercée dans le respect des dispositions des traités, notamment du principe fondamental de la libre circulation des marchandises et des personnes, ce qui ne permettrait pas, par exemple, d'établir des interdictions sectorielles de circulation.
- 30 De surcroît, le développement d'autres solutions de mobilité nécessiterait des investissements lourds et coûteux, qui ne pourraient être réalisés qu'à long terme. L'efficacité des mesures adoptées par la République française dépendrait également de la modernisation du parc automobile, rendue difficile par le fait que les ménages conservent leur véhicule de plus en plus longtemps.
- 31 La République française soutient, par ailleurs, que des réglementations plus contraignantes, telles que celle visant à augmenter la fiscalité sur les carburants, ne peuvent être envisagées actuellement, en raison de la sensibilité de l'opinion publique sur cette question, et peuvent donc donner lieu à des troubles à l'ordre public. De manière générale, l'efficacité des mesures adoptées serait tributaire des comportements de la population et de l'évolution des mentalités.
- 32 En conclusion de ces observations liminaires, la République française invoque la négligence dont a fait preuve la Commission elle-même en tardant à adopter, au niveau de l'Union, les mesures nécessaires à la réalisation des objectifs poursuivis par la directive 2008/50. Elle fait notamment valoir que l'effet escompté, sur les émissions de NO₂, des normes établies au niveau de l'Union par le règlement (CE) n° 715/2007 du Parlement européen et du Conseil, du 20 juin 2007, relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) et aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules (JO 2007, L 171, p. 1), serait plus faible que l'ampleur des réductions d'émissions anticipées lors de la fixation des valeurs limites dans le cadre de l'adoption de la directive 2008/50.
- 33 La République française ne remet pas en cause l'existence persistante des dépassements des valeurs limites horaires et annuelles de NO₂ dans les zones et les agglomérations faisant l'objet du recours introduit par la Commission. Elle conteste cependant le caractère prétendument systématique de ces dépassements.
- 34 En outre, la République française rappelle que la majorité des États membres sont confrontés à des difficultés structurelles rendant difficile le respect de la valeur limite annuelle de NO₂ fixée par la directive 2008/50.
- 35 Dans ce contexte, la République française fait valoir qu'il convient de tenir compte de la localisation des stations de mesure, lors de l'examen des valeurs relevées par ces stations, en tenant compte du fait que certaines d'entre elles sont situées à des emplacements plus proches des sources d'émission de NO₂ que ceux exigés par la directive 2008/50. Il conviendrait également de tenir compte de l'amélioration globale de la qualité de l'air en France. La République française relève, à cet égard, que les mesures qu'elle a prises ont permis de réduire considérablement les émissions de NO₂. Sur l'ensemble du territoire national, le nombre des stations de mesure en situation de dépassement de la valeur limite annuelle de NO₂ aurait été divisé par plus de deux entre l'année 2000 et l'année 2017. De l'année 2010 à l'année 2017, la proportion des stations de mesure urbaines, placées sous influence du trafic routier, ayant constaté un

dépassement de la valeur limite annuelle de NO₂ aurait été divisée par deux. Sur cette même période, la baisse de la concentration moyenne de NO₂ mesurée par ces stations de mesure urbaines aurait été deux fois plus rapide que pour l'ensemble des stations de mesure. Il en résulterait que la part de la population exposée aux effets du dépassement de cette valeur limite a diminué.

- 36 La République française conclut que, en dépit des entraves constituées par les facteurs structurels mentionnés, l'examen de l'évolution de la qualité de l'air sur l'ensemble du territoire français révèle une baisse significative des émissions et des concentrations de NO₂ depuis l'année 2010, sous l'effet des mesures prises par les autorités françaises.

Appréciation de la Cour

- 37 Le grief tiré de la violation de l'obligation visée à l'article 13, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 2008/50 doit être apprécié en tenant compte de la jurisprudence constante aux termes de laquelle la procédure prévue à l'article 258 TFUE repose sur la constatation objective du non-respect par un État membre des obligations que lui imposent le traité FUE ou un acte de droit dérivé (arrêt du 22 février 2018, Commission/Pologne, C-336/16, EU:C:2018:94, point 61 et jurisprudence citée).
- 38 Il s'ensuit que, en l'occurrence, le fait de dépasser les valeurs limites pour le NO₂ dans l'air ambiant suffit en lui-même pour pouvoir constater un manquement aux dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50 et de l'annexe XI de celle-ci (voir, par analogie, arrêt du 22 février 2018, Commission/Pologne, C-336/16, EU:C:2018:94, point 62 et jurisprudence citée).
- 39 Or, en l'espèce, les données résultant des rapports annuels sur la qualité de l'air, présentés par la République française en vertu de l'article 27 de la directive 2008/50, montrent que, entre l'année 2010 et l'année 2016 incluse, cet État membre a très régulièrement dépassé, d'une part, les valeurs limites annuelles pour le NO₂ dans douze agglomérations et zones françaises et, d'autre part, la valeur limite horaire pour ce polluant dans deux de ces agglomérations et zones.
- 40 Il en résulte que le dépassement ainsi constaté doit être considéré comme persistant, ainsi que la République française le reconnaît d'ailleurs depuis la phase précontentieuse, mais également systématique, et ce sans que la Commission soit tenue d'apporter des preuves supplémentaires de ce dépassement.
- 41 S'agissant de l'argument avancé par la République française selon lequel le manquement aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50, lu en combinaison avec l'annexe XI de celle-ci, doit être apprécié au regard des difficultés structurelles rencontrées lors de la transposition de cette directive, il y a lieu de rappeler que, aux termes de l'annexe XI de ladite directive, la date à partir de laquelle les valeurs limites pour le NO₂ devaient être respectées était fixée au 1^{er} janvier 2010.
- 42 Or, dès lors que le constat objectif du non-respect par un État membre des obligations que lui imposent le traité FUE ou un acte de droit dérivé a été établi, il est sans pertinence que le manquement résulte de la volonté de l'État membre auquel il est imputable, de sa négligence ou bien encore de difficultés techniques ou structurelles auxquelles celui-ci aurait été confronté (arrêt du 5 avril 2017, Commission/Bulgarie, C-488/15, EU:C:2017:267, point 76 et jurisprudence citée).
- 43 Par conséquent, l'argument de la République française relatif à l'existence de problèmes structurels ne saurait être retenu.
- 44 Il en va de même de l'argument de cet État membre relatif au caractère non représentatif des dépassements des valeurs limites de NO₂. En effet, premièrement, en ce qui concerne le fait que la Commission n'a retenu que les valeurs annuelles et horaires de concentration de NO₂ dans l'air ambiant provenant de la station de mesure ayant relevé les valeurs les plus élevées dans la zone concernée, il suffit de rappeler que la Cour a jugé que l'article 13, paragraphe 1, et l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50 doivent être interprétés, en fonction de l'économie générale et de la finalité de la réglementation dans laquelle ces dispositions s'inscrivent, en ce sens que, pour constater le dépassement d'une valeur limite fixée à l'annexe XI de cette directive pour la moyenne calculée par année civile, il suffit qu'un niveau de pollution supérieur à cette valeur soit mesuré à un point de prélèvement isolé (arrêt du 26 juin 2019, Craeynest e.a., C-723/17, EU:C:2019:533, points 60, 66 et 68). Il s'ensuit que la Commission pouvait retenir, pour chacune des douze zones ou agglomérations visées par le présent recours, les valeurs annuelles et horaires de concentration de NO₂ dans l'air ambiant issues de la station de mesure ayant relevé les valeurs les plus élevées dans la zone ou l'agglomération concernée.

- 45 S'agissant, deuxièmement, de l'argument selon lequel les dépassements reprochés ont été enregistrés par des stations de mesure situées au plus près des grands axes routiers, dont certaines seraient localisées, de surcroît, à des emplacements plus proches des sources d'émission de NO₂ que ceux exigés par la directive 2008/50, il convient de constater que, s'il est vrai que l'emplacement des points de prélèvement occupe une place centrale dans le système d'évaluation et d'amélioration de la qualité de l'air prévu par cette directive et que l'objet même de cette dernière serait compromis si les points de prélèvement situés dans une zone ou une agglomération donnée n'étaient pas installés conformément aux critères qu'elle prévoit (arrêt du 26 juin 2019, Craeynest e.a., C-723/17, EU:C:2019:533, points 47 et 49), la République française ne conteste pas que l'emplacement des stations de mesure à proximité des grands axes routiers est conforme aux critères de macro-implantation des points de prélèvement définis à l'annexe III de la directive 2008/50.
- 46 En ce qui concerne l'argument de la République française selon lequel la nécessité de respecter le droit de l'Union et, en particulier, la libre circulation des marchandises limiterait la marge de manœuvre des États membres dans l'adoption de mesures visant à la réduction des émissions de NO₂ générées par le trafic routier, telles qu'une interdiction sectorielle de circuler, il convient de rappeler, ainsi qu'il ressort des points 117, 138 et 140 de l'arrêt du 21 décembre 2011, Commission/Autriche (C-28/09, EU:C:2011:854), que la Cour a jugé qu'une telle interdiction sectorielle peut être propre à garantir la réalisation de l'objectif de protection de l'environnement et justifier ainsi une entrave au principe de libre circulation des marchandises, sous réserve qu'il n'existe pas de mesures moins restrictives de la liberté de circulation au regard de l'objectif ainsi poursuivi.
- 47 Quant à l'argument selon lequel la Commission aurait tardé à prendre les mesures nécessaires à la réalisation des objectifs de la directive 2008/50, il convient de constater qu'il n'est pas de nature à exonérer la République française du non-respect des obligations qui lui incombent en vertu de l'article 13, paragraphe 1, de cette directive, lu en combinaison avec l'annexe XI de celle-ci.
- 48 La République française considère en outre que l'effet escompté, sur les émissions de NO₂, des normes établies par le règlement n° 715/2007 s'est révélé plus faible que l'ampleur des réductions d'émissions anticipées lors de la fixation des valeurs limites dans le cadre de l'adoption de la directive 2008/50. À cet égard, il convient de relever, outre le fait que les véhicules à moteur soumis à ces normes ne soient pas la seule et unique cause des émissions de NO₂, ce que la République française a d'ailleurs reconnu, et que la réglementation de l'Union applicable à la réception par type des véhicules à moteur ne saurait exonérer les États membres de leur obligation de respecter les valeurs limites fixées depuis le 1^{er} janvier 2010 par la directive 2008/50, que la République française méconnaît que, conformément aux dispositions combinées de l'article 1^{er}, point 1, et de l'article 2, point 5, de la directive 2008/50, lues à la lumière des considérants 1 à 3 de cette directive, les valeurs limites ont été fixées non pas au regard de l'effet escompté des normes établies par le règlement n° 715/2007, mais sur la base des connaissances scientifiques et de l'expérience des États membres de manière à refléter le niveau jugé approprié par l'Union européenne et par les États membres aux fins d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs des polluants de l'air sur la santé humaine et l'environnement dans son ensemble.
- 49 Par ailleurs, contrairement à ce qu'allègue la République française, une éventuelle tendance partielle à la baisse mise en évidence par les données recueillies, qui n'aboutit toutefois pas à ce que cet État membre se conforme aux valeurs limites au respect desquelles il est tenu, n'est pas susceptible d'infirmier le constat du manquement qui lui est imputable à cet effet (arrêt du 22 février 2018, Commission/Pologne, C-336/16, EU:C:2018:94, point 65).
- 50 Dans ces conditions, le premier grief doit être accueilli.

Sur le second grief, tiré d'une violation de l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50, lu en combinaison avec la section A de son annexe XV

Argumentation des parties

- 51 Par son second grief, la Commission soutient, en substance, que la République française a manqué, depuis le 11 juin 2010, aux obligations qui lui incombent en application de l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50.
- 52 La Commission indique, à cet égard, que, s'il est vrai que dans le cadre de la mise en œuvre de cette disposition, l'État membre dispose, dans ses plans relatifs à la qualité de l'air, d'une certaine marge d'appréciation dans le choix des mesures à prendre, celles-ci doivent, en tout état de cause, permettre que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible.

- 53 Afin de déterminer si un plan relatif à la qualité de l'air prévoit des mesures appropriées pour que la période de dépassement soit la plus courte possible, ce qui requiert une analyse au cas par cas, la Commission fait valoir qu'il convient de tenir compte de six facteurs, déduits, notamment, de la jurisprudence mentionnée aux points 37 et 42 du présent arrêt.
- 54 Premièrement, le dépassement des valeurs limites sur une longue durée ainsi que, deuxièmement, la durée estimée du dépassement des valeurs limites pour l'avenir constitueraient des indices importants du non-respect par l'État membre concerné de l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50.
- 55 Troisièmement, il devrait être tenu compte du niveau absolu du dépassement des valeurs limites. Plus l'écart à combler pour respecter la valeur limite fixée par la directive 2008/50 serait important, notamment au cours des années les plus récentes, plus l'absence d'ambition des mesures prévues dans le plan constituerait une indication de la violation des obligations visées à l'article 23 de la directive 2008/50.
- 56 Quatrièmement, l'évolution relative de la concentration annuelle de NO₂ dans l'air ambiant, en particulier au cours des années les plus récentes, serait susceptible d'indiquer une violation de ladite disposition. Si cette tendance est en augmentation ou en stagnation, cela constituerait également une forte indication de l'insuffisance des mesures prévues dans le plan. Même une tendance à la baisse pourrait être une indication d'une violation des exigences visées à l'article 23 de la directive 2008/50, lorsque le rythme de cette baisse est, par rapport à l'ampleur du dépassement, trop faible pour éliminer celui-ci dans la période la plus courte possible.
- 57 Cinquièmement, le contenu formel des plans, en particulier le point de savoir si ceux-ci contiennent toutes les informations requises par la section A de l'annexe XV de la directive 2008/50, devrait être pris en considération. À cet égard, la Commission renvoie au point 113 des conclusions de l'avocate générale Kokott dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 5 avril 2017, Commission/Bulgarie (C-488/15, EU:C:2017:267), dont il ressort que ces informations ont une importance primordiale.
- 58 Sixièmement, la Commission suggère également de tenir compte du contenu matériel des plans, en particulier de l'adéquation entre le diagnostic posé dans ces plans et les mesures envisagées, de l'analyse de la totalité des mesures possibles, de la couverture géographique et sectorielle des mesures sélectionnées dans lesdits plans, ainsi que de leur nature contraignante ou seulement incitative.
- 59 La Commission reconnaît que, en l'espèce, chacune des douze zones du territoire français visées par son recours faisait formellement l'objet d'un plan relatif à la qualité de l'air à la date d'expiration du délai fixé dans l'avis motivé, à savoir le 16 avril 2017. Cependant, elle considère que ces plans sont inefficaces dans la mesure où ils n'ont pas mis un terme aux dépassements persistants existants en France depuis l'année 2010. De surcroît, après avoir analysé lesdits plans et d'autres mesures adoptées par la République française ainsi que les informations communiquées par les autorités de cet État membre au cours de la procédure précontentieuse, la Commission, tout en reprochant à ces autorités une attitude passive et l'adoption de mesures non-contraignantes, allègue que les plans en cause ne prévoient pas de mesures appropriées pour que la période de dépassement des valeurs limites de NO₂ soit « la plus courte possible ». Par ailleurs, aucun de ces plans n'évoque la nécessité de transformations structurelles.
- 60 Enfin, la Commission avance que différents actes juridiques adoptés par la République française après le 16 avril 2017 – date butoir fixée par l'avis motivé – confirment la violation de l'article 23 de la directive 2008/50.
- 61 La Commission indique que, certes, le 10 mai 2017, la République française a adopté un plan de réduction des émissions de polluants atmosphériques, qui prévoit un certain nombre d'actions de réduction des émissions dans tous les secteurs et envisage notamment des mesures pour réduire les émissions liées au transport routier, comme la convergence de la fiscalité entre l'essence et le diesel, ou la promotion de l'achat de véhicules propres. Cependant, il ressortirait de ce plan que le respect des valeurs limites n'interviendra au plus tôt qu'en 2030.
- 62 Dans ce contexte, la Commission rappelle que le Conseil d'État (France) a constaté, dans un arrêt du 12 juillet 2017, la violation de la réglementation française transposant les articles 13 et 23 de la directive 2008/50 dans seize zones du territoire français.
- 63 En outre, la Commission soutient qu'il ressort des informations fournies par la République française dans son courrier du 8 février 2018 que, en 2020, dix stations de mesure seront encore en situation de non-conformité, ce chiffre passant à trois en 2030, sans que soit cependant indiquée la localisation de ces stations. Cela confirmerait, en tout état de cause, le non-respect persistant par cet État membre, au-delà

de la date butoir fixée dans l'avis motivé, des obligations lui incombant en vertu de l'article 23 de la directive 2008/50.

- 64 La Commission fait également valoir qu'une liste de mesures nationales additionnelles, effectives ou annoncées, lui a été communiquée par les autorités françaises le 20 avril 2018. Néanmoins, aucune quantification de l'impact de ces mesures n'a été fournie ni aucune date à laquelle il sera mis fin au dépassement des valeurs limites de NO₂ dans l'ensemble des douze zones visées par le présent recours n'a été indiquée.
- 65 De surcroît, selon la Commission, l'argument avancé par la République française, fondé sur l'existence de difficultés structurelles, ne repose sur aucune analyse au cas par cas pour chacune des douze zones visées par le présent recours. S'agissant, en réalité, d'un argument général, il devrait être rejeté comme n'étant pas prouvé d'un point de vue factuel.
- 66 La Commission fait également valoir que l'analyse des éléments de fait présentés par la République française dans son mémoire en défense confirme qu'aucune des zones en cause ne fait l'objet d'un plan prévoyant des mesures appropriées pour que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible. En outre, les éléments avancés par le gouvernement français portent pour la plupart sur des actions qui sont envisagées bien après l'expiration du délai de réponse à l'avis motivé, et dont la réalisation est prévue parfois plus de quinze ans après l'entrée en vigueur des valeurs limites de NO₂.
- 67 Par ailleurs, la Commission rejette l'argument selon lequel seule une faible partie de la population serait affectée par les dépassements des valeurs limites de NO₂, un tel argument n'étant pas pertinent au regard de la directive 2008/50 qui ne contient pas de règles de minimis.
- 68 La République française invoque l'existence de difficultés structurelles rencontrées lors de la mise en œuvre des mesures prises pour que la période de dépassement des valeurs limites de NO₂ soit la plus courte possible, lesquelles auraient entravé l'efficacité de ces mesures.
- 69 La République française fait également valoir que la Commission donne une interprétation erronée de l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50, lu en combinaison avec l'annexe XV de cette directive.
- 70 À cet égard, la République française conteste la manière dont la Commission s'est fondée sur la jurisprudence de la Cour relative au dépassement des valeurs limites de PM₁₀ dans l'air ambiant afin d'évaluer le caractère approprié des plans relatifs à la qualité de l'air pour que la période de dépassement des valeurs limites de NO₂ soit la plus courte possible, conformément à l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50, au motif que les contraintes afférentes aux mesures de lutte contre les émissions de ces deux polluants sont bien distinctes. Elle reproche notamment à la Commission de ne pas avoir pris en compte, dans le nécessaire examen au cas par cas du caractère approprié des mesures prises au regard de l'exigence selon laquelle la durée du dépassement doit être la plus courte possible, les caractéristiques spécifiques des émissions de NO₂, la localisation des dépassements dans des zones urbaines sous influence du trafic et les contraintes structurelles propres aux émissions de NO₂, si bien que la persistance des dépassements des valeurs limites de NO₂ depuis le 1^{er} janvier 2010 ne permettrait pas à elle seule, et contrairement à ce que la Commission affirme, de démontrer le caractère inapproprié de ces mesures.
- 71 La République française souligne en outre que les plans en cause, qui, contrairement à l'avis de la Commission, comportent des mesures proactives et appropriées dont certaines ont un caractère contraignant ont permis d'améliorer globalement et de manière très significative la qualité de l'air en France. Cette amélioration se poursuit, même si elle n'a pas encore permis de supprimer les dépassements des valeurs limites de NO₂ relevés par la Commission dans le cadre du présent recours.
- 72 Pour autant que la Commission suggère que les plans relatifs à la qualité de l'air doivent indiquer la date à laquelle les valeurs limites fixées à l'annexe XI de la directive 2008/50 seront respectées, la République française relève qu'aucune disposition de cette directive n'impose explicitement aux autorités des États membres d'indiquer une telle date dans leurs plans. En effet, l'annexe XV de ladite directive prévoirait, parmi les informations qui doivent figurer dans les plans relatifs à la qualité de l'air locaux, régionaux ou nationaux destinés à améliorer la qualité de l'air ambiant, que le « calendrier de mise en œuvre » et 1^{er} « estimation de l'amélioration de la qualité de l'air escomptée et du délai prévu pour la réalisation de ces objectifs » doivent y figurer. Or, il n'en résulterait pas que lesdits plans doivent indiquer la date à laquelle les valeurs limites seront respectées. L'expression « la réalisation de ces objectifs » se rapporterait aux objectifs d'amélioration de la qualité de l'air ambiant fixés dans ces plans, et non au respect des valeurs limites fixées par cette annexe.

- 73 La République française fait valoir que le caractère approprié des plans relatifs à la qualité de l'air doit être examiné au cas par cas au regard des contraintes locales spécifiques à surmonter dans chacune des douze zones ou agglomérations en cause et donne, à cet égard, un aperçu de quelques-unes de ces contraintes spécifiques à chacune des zones ainsi que des mesures les plus récentes mises en œuvre pour mettre fin aux dépassements des valeurs limites de NO₂. Elle en conclut qu'elle n'a pas manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50.

Appréciation de la Cour

- 74 Il résulte de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50 que, lorsque le dépassement des valeurs limites pour le NO₂ a lieu après le délai prévu pour leur application, l'État membre concerné est tenu d'établir un plan relatif à la qualité de l'air qui répond à certaines exigences.
- 75 Ainsi, ce plan doit prévoir les mesures appropriées pour que la période de dépassement soit la plus courte possible et peut comporter des mesures additionnelles spécifiques pour protéger les catégories de population sensibles, notamment les enfants. De plus, selon l'article 23, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2008/50, ce plan doit contenir au moins les informations énumérées à l'annexe XV, section A, de cette directive et peut aussi inclure les mesures visées à l'article 24 de celle-ci. Ledit plan doit être transmis à la Commission sans délai et au plus tard deux ans après la fin de l'année au cours de laquelle le premier dépassement a été constaté.
- 76 Selon la jurisprudence de la Cour, l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50 a une portée générale étant donné qu'il s'applique, sans limitation dans le temps, aux dépassements de toute valeur limite de polluant fixée par cette directive, après le délai prévu pour leur application, qu'il soit fixé par ladite directive ou par la Commission en vertu de l'article 22 de celle-ci (arrêt du 5 avril 2017, Commission/Bulgarie, C-488/15, EU:C:2017:267, point 104).
- 77 Dans ce contexte, s'agissant de l'argumentation de la République française portant sur la jurisprudence établie par la Cour dans les arrêts du 5 avril 2017, Commission/Bulgarie (C-488/15, EU:C:2017:267), ainsi que du 22 février 2018, Commission/Pologne (C-336/16, EU:C:2018:94), relative au dépassement des valeurs limites de PM₁₀ dans l'air ambiant, afin d'évaluer des plans relatifs à la qualité de l'air pour que la période de dépassement des valeurs limites de NO₂ soit la plus courte possible, il convient de relever que le libellé des articles 13 et 23 de la directive 2008/50 vise sans distinction tous les polluants de l'air ambiant auxquels cette directive s'applique. Ladite jurisprudence est donc transposable, en tant que cadre d'analyse, pour évaluer le respect par un État membre de ses obligations résultant de cet article 23 en ce qui concerne un autre polluant que les particules PM₁₀, dès lors que ce polluant est couvert par ladite directive.
- 78 Il y a également lieu de relever que cette dernière disposition instaure un lien direct entre, d'une part, le dépassement des valeurs limites pour le NO₂ telles que prévues par les dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50 et de l'annexe XI de celle-ci et, d'autre part, l'établissement de plans relatifs à la qualité de l'air (voir, en ce sens, arrêts du 5 avril 2017, Commission/Bulgarie, C-488/15, EU:C:2017:267, point 83, et du 22 février 2018, Commission/Pologne, C-336/16, EU:C:2018:94, point 76).
- 79 Ces plans ne peuvent être établis que sur le fondement de l'équilibre entre l'objectif de réduction du risque de pollution et les différents intérêts publics et privés en présence (arrêts du 5 avril 2017, Commission/Bulgarie, C-488/15, EU:C:2017:267, point 106, et du 22 février 2018, Commission/Pologne, C-336/16, EU:C:2018:94, point 93).
- 80 Dès lors, le fait qu'un État membre dépasse les valeurs limites pour le NO₂ dans l'air ambiant ne suffit pas, à lui seul, pour considérer que cet État membre a manqué aux obligations prévues à l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50 (voir, par analogie, arrêts du 5 avril 2017, Commission/Bulgarie, C-488/15, EU:C:2017:267, point 107, et du 22 février 2018, Commission/Pologne, C-336/16, EU:C:2018:94, point 94).
- 81 En effet, il résulte de cette disposition que, si les États membres disposent d'une certaine marge de manœuvre pour la détermination des mesures à adopter, celles-ci doivent, en tout état de cause, permettre que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible (arrêts du 5 avril 2017, Commission/Bulgarie, C-488/15, EU:C:2017:267, point 109, et du 22 février 2018, Commission/Pologne, C-336/16, EU:C:2018:94, point 95).

- 82 Dans ces conditions, il convient de vérifier, par une analyse au cas par cas, si les plans établis par l'État membre concerné sont en conformité avec l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50 (arrêt du 5 avril 2017, Commission/Bulgarie, C-488/15, EU:C:2017:267, point 108).
- 83 En l'occurrence, la République française soutient que les délais indiqués en ce qui concerne les mesures qu'elle a prises dans les plans relatifs à la qualité de l'air qu'elle a établis sont adaptés à l'ampleur des transformations structurelles nécessaires pour mettre fin aux dépassements des valeurs limites applicables pour le NO₂, mettant notamment en exergue, d'une part, les difficultés résultant de la lourdeur et des coûts des investissements à réaliser et, d'autre part, les contraintes existant en matière de lutte contre les émissions de NO₂, telles que l'augmentation du nombre des véhicules due, entre autres, à la croissance démographique, la circonstance que la réalisation des mesures nécessaires à la modernisation du parc automobile s'inscrit nécessairement dans la durée, la difficulté de modifier les grands axes de circulation ou la sensibilité de l'opinion publique à l'égard de certaines mesures telles que, notamment, l'augmentation de la fiscalité sur les carburants ainsi que l'utilisation persistante de véhicules à moteur.
- 84 Il y a lieu de constater, dans ce contexte, que ce sont ces éléments de caractère général que la République française a mentionnés dans ces plans, sans fournir davantage de précisions ni entrer dans une analyse plus approfondie au cas par cas pour chacune des douze zones visées par le recours de la Commission.
- 85 En outre, il convient de rappeler que la Cour a déjà jugé que des difficultés structurelles, tenant à l'enjeu socio-économique et budgétaire d'investissements d'envergure à réaliser, ne revêtaient pas un caractère exceptionnel et n'étaient pas de nature à exclure que des délais moins longs auraient pu être fixés (voir, par analogie, arrêt du 22 février 2018, Commission/Pologne, C-336/16, EU:C:2018:94, point 101).
- 86 L'existence de telles difficultés structurelles, notamment liées aux contraintes existant en matière de lutte contre les émissions de NO₂, en particulier dans des circonstances où les dépassements constatés sont exclusivement localisés autour des grands axes routiers, pourrait toutefois être pertinente, dans le cadre de l'équilibre mentionné au point 77 du présent arrêt, pour juger que le délai de dépassement est le plus court possible, pour autant que l'État membre a pris toutes les mesures appropriées à cet effet.
- 87 Or, il convient de relever que, dans le cadre de son examen au cas par cas des différentes zones et agglomérations visées par le présent recours, la République française, bien que démontrant une certaine réduction du niveau de dépassement dans quelques-unes des zones et agglomérations concernées, a systématiquement fait état de mesures qui, d'une part, ne fournissent pas de précisions quant aux lieux considérés, quant à leur échéancier et quant à leur impact chiffré et, d'autre part, ont été, pour la plupart d'entre elles, adoptées ou envisagées bien après l'expiration du délai de réponse à l'avis motivé ou sont en cours d'adoption ou de planification, en prévoyant parfois une durée de réalisation de plus de quinze ans après l'entrée en vigueur des valeurs limites pour le NO₂.
- 88 Il convient de rappeler, dans ce contexte, que l'obligation d'établir, en cas de dépassements des valeurs limites pour le NO₂ dans l'air ambiant, des plans relatifs à la qualité de l'air s'impose à l'État membre concerné depuis le 11 juin 2010. Ainsi qu'il ressort du dossier soumis à la Cour, des dépassements des valeurs limites étaient déjà constatés en France à cette date. Dès lors, à partir de cette date à laquelle la République française devait mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 2008/50, conformément à l'article 33, paragraphe 1, de celle-ci, cet État membre était tenu d'adopter et de mettre à exécution, le plus rapidement possible, des mesures appropriées, en application de l'article 23, paragraphe 1, de ladite directive.
- 89 Dans les conditions mentionnées au point 87 du présent arrêt, il y a lieu de relever que la République française n'a manifestement pas adopté, en temps utile, des mesures appropriées permettant d'assurer un délai de dépassement qui soit le plus court possible. Ainsi, le dépassement des valeurs limites en cause durant sept années consécutives demeure systématique et persistant dans cet État membre, en dépit de l'obligation incombant à ce dernier de prendre toutes les mesures appropriées et efficaces pour se conformer à l'exigence selon laquelle le délai de dépassement doit être le plus court possible.
- 90 Une telle situation démontre par elle-même, sans qu'il soit besoin d'examiner de manière plus détaillée le contenu des plans relatifs à la qualité de l'air établis par la République française, que, en l'occurrence, cet État membre n'a pas mis à exécution des mesures appropriées et efficaces pour que la période de dépassement des valeurs limites pour le NO₂ soit « la plus courte possible », au sens de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50 (arrêt du 5 avril 2017, Commission/Bulgarie, C-488/15, EU:C:2017:267, point 117).

- 91 Il s'ensuit que les arguments avancés par la République française ne sauraient, en soi, justifier d'aussi longs délais pour mettre un terme auxdits dépassements au regard de l'exigence visant à assurer que la période de dépassement soit la plus courte possible.
- 92 Dans ces conditions, le second grief invoqué par la Commission doit être accueilli.
- 93 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de constater :
- que, en dépassant de manière systématique et persistante la valeur limite annuelle pour le NO₂ depuis le 1^{er} janvier 2010 dans douze agglomérations et zones de qualité de l'air françaises, à savoir Marseille (FR03A02), Toulon (FR03A03), Paris (FR04A01), Auvergne-Clermont-Ferrand (FR07A01), Montpellier (FR08A01), Toulouse Midi-Pyrénées (FR12A01), ZUR Reims Champagne-Ardenne (FR14N10), Grenoble Rhône-Alpes (FR15A01), Strasbourg (FR16A02), Lyon Rhône-Alpes (FR20A01), ZUR Vallée de l'Arve Rhône-Alpes (FR20N10) et Nice (FR24A01), et en dépassant de manière systématique et persistante la valeur limite horaire pour le NO₂ depuis le 1^{er} janvier 2010 dans deux agglomérations et zones de qualité de l'air, à savoir Paris (FR04A01) et Lyon Rhône-Alpes (FR20A01), la République française a continué de manquer, depuis cette date, aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50, lu en combinaison avec l'annexe XI de cette directive, et ce depuis l'entrée en vigueur des valeurs limites en 2010, et
 - que la République française a manqué, depuis le 11 juin 2010, aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 23, paragraphe 1, de ladite directive lu en combinaison avec l'annexe XV de celle-ci, et en particulier à l'obligation, établie à l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la même directive, de veiller à ce que la période de dépassement soit la plus courte possible.

Sur les dépens

- 94 En vertu de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République française et cette dernière ayant succombé en l'essentiel de ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

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

- 1) **En dépassant de manière systématique et persistante la valeur limite annuelle pour le dioxyde d'azote (NO₂) depuis le 1^{er} janvier 2010 dans douze agglomérations et zones de qualité de l'air françaises, à savoir Marseille (FR03A02), Toulon (FR03A03), Paris (FR04A01), Auvergne-Clermont-Ferrand (FR07A01), Montpellier (FR08A01), Toulouse Midi-Pyrénées (FR12A01), zone urbaine régionale (ZUR) Reims Champagne-Ardenne (FR14N10), Grenoble Rhône-Alpes (FR15A01), Strasbourg (FR16A02), Lyon Rhône-Alpes (FR20A01), ZUR Vallée de l'Arve Rhône-Alpes (FR20N10) et Nice (FR24A01), et en dépassant de manière systématique et persistante la valeur limite horaire pour le NO₂ depuis le 1^{er} janvier 2010 dans deux agglomérations et zones de qualité de l'air, à savoir Paris (FR04A01) et Lyon Rhône-Alpes (FR20A01), la République française a continué de manquer, depuis cette date, aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 mai 2008, concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, lu en combinaison avec l'annexe XI de cette directive, et ce depuis l'entrée en vigueur des valeurs limites en 2010.**

La République française a manqué, depuis le 11 juin 2010, aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 23, paragraphe 1, de ladite directive, lu en combinaison avec l'annexe XV de celle-ci, et en particulier à l'obligation, établie à l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la même directive, de veiller à ce que la période de dépassement soit la plus courte possible.

- 2) **La République française est condamnée aux dépens.**

von Danwitz

Vajda

Kumin

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 24 octobre 2019.

Le greffier

Le président f.f.

A. Calot Escobar

T. von Danwitz