

ARRÊT DE LA COUR (septième chambre)

3 juin 2021 (*)

« 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 de l'Allemagne – Article 23, paragraphe 1 – Annexe XV – Période de dépassement “la plus courte possible” – Mesures appropriées »

Dans l'affaire C-635/18,

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

Commission européenne, représentée par MM. C. Hermes et E. Manhaeve ainsi que par M^{me} A. C. Becker, en qualité d'agents,

partie requérante,

contre

République fédérale d'Allemagne, représentée initialement par M. T. Henze et M^{me} S. Eisenberg, en qualité d'agents, assistés de M^{es} U. Karpenstein, F. Fellenberg et K. Dingemann, Rechtsanwälte, puis par M. J. Möller et M^{me} S. Eisenberg, en qualité d'agents, assistés de M^{es} U. Karpenstein, F. Fellenberg et K. Dingemann, Rechtsanwälte,

partie défenderesse,

soutenue par :

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par M. F. Shibli, en qualité d'agent,

partie intervenante,

LA COUR (septième chambre),

composée de M. A. Kumin (rapporteur), président de chambre, MM. T. von Danwitz et P. G. Xuereb, 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 la République fédérale d'Allemagne

- en ayant dépassé, de façon systématique et persistante, d'une part, la valeur limite annuelle fixée pour le dioxyde d'azote (NO₂) dans 26 zones et agglomérations situées sur le territoire allemand (ci-après les « zones litigieuses »), à savoir les zones DEZBXX0001A (agglomération de Berlin), DEZCXX0007A (agglomération de Stuttgart), DEZCXX0043S (district régional de Tübingen), DEZCXX0063S [district régional de Stuttgart (sans l'agglomération)], DEZCXX0004A (agglomération de Fribourg), DEZCXX0041S [district régional de Karlsruhe (sans les agglomérations)], DEZCXX0006A (agglomération de Mannheim/Heidelberg), DEZDXX0001A (agglomération de Munich), DEZDXX0003A (agglomération de Nuremberg/Fürth/Erlangen), DEZFX00005S (Zone III Hesse centrale et du nord), DEZFX00001A [agglomération I (Rhin-Main)], DEZFX00002A [agglomération II (Kassel)], DEZGLX0001A (agglomération de Hambourg), DEZJXX0015A [Grevenbroich (Bassin minier rhénan)], DEZJXX0004A (Cologne), DEZJXX0009A (Düsseldorf), DEZJXX0006A (Essen), DEZJXX0017A (Duisbourg, Oberhausen, Mülheim), DEZJXX0005A (Hagen), DEZJXX0008A (Dortmund), DEZJXX0002A (Wuppertal), DEZJXX0011A (Aix-la-Chapelle), DEZJXX0016S (zones urbaines et territoire rural du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie), DEZKXX0006S (Mayence), DEZKXX0007S (Worms/Frankenthal/Ludwigshafen), DEZKXX0004S Coblenche/Neuwied), à partir du 1^{er} janvier 2010, et, d'autre part, la valeur limite horaire fixée pour le NO₂ dans deux de ces zones, à savoir les agglomérations DEZCXX0007A (agglomération de Stuttgart) ainsi que DEZFX00001A [agglomération I (Rhin-Main)], à partir du 1^{er} janvier 2010, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, et de l'annexe XI de la directive 2008/50 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), et
- en n'ayant pas adopté, à partir du 11 juin 2010, de mesures appropriées pour garantir le respect des valeurs limites fixées pour le NO₂ dans l'ensemble des zones litigieuses, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50, lu seul et en combinaison avec l'annexe XV, section A, de cette directive, et, en particulier, à l'obligation, prévue à l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de ladite directive, de veiller à ce que les plans relatifs à la qualité de l'air prévoient des mesures appropriées pour que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible.

Le cadre juridique

La directive 96/62/CE

- 2 L'article 8 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 « 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. »

La directive 1999/30/CE

- 3 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

ambient (JO 1999, L 163, p. 41), intitulé « Dioxyde d'azote et oxydes d'azote », prévoyait :

« 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. »

4 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.

5 Aux termes de 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

6 La directive 2008/50, qui est entrée en vigueur le 11 juin 2008, a remplacé cinq actes de l'Union préexistants, relatifs à l'évaluation 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.

7 Les considérants 17 et 18 de la directive 2008/50 énoncent :

« (17) Toutes les institutions concernées devraient étudier prioritairement les mesures à adopter au plan [de l'Union européenne] pour réduire les émissions à la source, et notamment pour améliorer l'efficacité de la législation [de l'Union] relative aux émissions industrielles, limiter les émissions d'échappement des moteurs équipant les véhicules utilitaires lourds, réduire davantage, dans les États membres, le niveau autorisé d'émissions des principaux polluants et des émissions liées à l'approvisionnement des véhicules à essence dans les stations service, ainsi que pour contrôler la teneur en soufre des combustibles, y compris les combustibles marins.

(18) Des plans relatifs à la qualité de l'air devraient être établis pour les zones et agglomérations dans lesquelles les concentrations de polluants dans l'air ambiant dépassent les valeurs cibles ou valeurs limites de qualité de l'air applicables, augmentées, le cas échéant, des marges de dépassement temporaire applicables. Les polluants atmosphériques sont produits par de multiples sources et activités. Pour assurer la cohérence entre les différentes politiques, ces plans relatifs à la qualité de l'air devraient si possible être cohérents et coordonnés avec les plans et programmes établis en application de la directive 2001/80/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2001 relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des grandes installations de combustion [JO 2001, L 309, p. 1], de la directive 2001/81/CE [du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2001, fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques (JO 2001, L 309, p. 22),] et de la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement [JO 2002, L 189, p. 12]. Il convient également de prendre dûment en considération les objectifs de qualité de l'air ambiant prévus par la présente directive, lorsque des autorisations sont accordées à des activités industrielles conformément à la directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution [JO 2008, L 24, p. 8]. »

8 L'article 1^{er} de la directive 2008/50, intitulé « Objet », dispose, 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 [de l'Union] ».

9 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 (µg/m³) ».

10 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. »

11 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.

[...]

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 [de l'Union] 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. »

12 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. »

13 L'article 27 de cette directive, intitulé « Transmission des informations et des rapports », prévoit :

« 1. Les États membres veillent à ce que les informations sur la qualité de l'air ambiant soient mises à la disposition de la Commission dans les délais prévus par les mesures d'exécution visées à l'article 28, paragraphe 2.

2. En tout état de cause, afin d'évaluer spécifiquement le respect des valeurs limites et des niveaux critiques ainsi que la réalisation des valeurs cibles, ces informations sont communiquées à la Commission, au plus tard neuf mois après la fin de chaque année, et comprennent :

[...]

b) la liste des zones et des agglomérations dans lesquelles les niveaux d'un ou de plusieurs polluants sont supérieurs aux valeurs limites majorées de la marge de tolérance, s'il y a lieu, ou supérieurs

aux valeurs cibles ou aux niveaux critiques ; et, pour ces zones et agglomérations :

- i) les niveaux évalués et, le cas échéant, les dates et périodes auxquelles ces niveaux ont été observés ;
- ii) s'il y a lieu, une évaluation de la part imputable aux sources naturelles et à la remise en suspension de particules provoquée par le sablage ou salage hivernal des routes dans les niveaux observés, déclarés à la Commission conformément aux articles 20 et 21.

3. Les dispositions des paragraphes 1 et 2 s'appliquent aux informations réunies à partir du début de la deuxième année civile suivant l'entrée en vigueur des mesures d'exécution visées à l'article 28, paragraphe 2. »

- 14 L'annexe XI de ladite directive, intitulée « Valeurs limites pour la protection de la santé humaine », fixe, à sa section B, 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
[...]			
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	[...] 0 % au 1 ^{er} janvier 2010	1 ^{er} janvier 2010 »

- 15 Au nombre des informations devant figurer dans les plans relatifs à la qualité de l'air ambiant, au sens de l'article 23 de la même directive, l'annexe XV, section A, de celle-ci précise, à son point 8, intitulé « Informations concernant les mesures ou projets visant à réduire la pollution adoptés à la suite de l'entrée en vigueur de la présente directive » :

- a) énumération et description de toutes les mesures prévues dans le projet ;
- b) calendrier de mise en œuvre ;
- c) estimation de l'amélioration de la qualité de l'air escomptée et du délai prévu pour la réalisation de ces objectifs. »

La procédure précontentieuse et la procédure devant la Cour

- 16 Entre le mois de septembre et le mois de novembre 2014, la Commission et la République fédérale d'Allemagne ont entretenu des échanges dans le cadre d'une procédure précontentieuse au sujet d'éventuelles infractions à la directive 2008/50 dans 33 zones et agglomérations situées sur le territoire allemand.

- 17 Le 19 juin 2015, la Commission a adressé à la République fédérale d'Allemagne une lettre de mise en demeure dans laquelle elle enjoignait à cet État membre de respecter les obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union, dès lors qu'elle estimait que cet État membre ne respectait pas les obligations résultant des dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, et de l'annexe XI de la directive 2008/50, au motif que, durant la période couvrant les années allant de 2010 à 2013, la valeur

limite annuelle fixée pour le NO₂ dans 29 zones ainsi que, dans trois de ces zones, la valeur limite horaire fixée pour le NO₂ avaient été dépassées de manière continue.

- 18 En outre, la Commission y faisait grief d'un non-respect des obligations résultant de l'article 23, paragraphe 1, deuxième et troisième alinéas, de la directive 2008/50, à défaut, pour cet État membre, d'une part, d'avoir prévu des mesures appropriées pour que la période de dépassement de ces valeurs limites soit la plus courte possible, et, d'autre part, d'avoir communiqué, dans les plans relatifs à la qualité de l'air établis par les autorités allemandes, les informations prévues à l'annexe XV, section A, de cette directive.
- 19 La République fédérale d'Allemagne a répondu à cette mise en demeure par lettre du 18 août 2015 et par une communication complémentaire datée du 19 juillet 2016. Elle n'y a pas contesté les dépassements des valeurs limites fixées pour le NO₂, mais s'est exprimée au sujet des causes possibles de la pollution due à ce polluant en Allemagne et des mesures prises ou planifiées, en considérant que ces dépassements étaient principalement imputables au fait que les émissions réelles de véhicules fonctionnant au diesel n'avaient pas diminué dans la mesure qui aurait dû être atteinte en raison des normes établies par le règlement (CE) n^o 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), notamment la norme « Euro 6 ».
- 20 Le 16 février 2017, dans un avis motivé adressé à la République fédérale d'Allemagne, la Commission a maintenu le grief tiré de la violation des dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, et de l'annexe XI de la directive 2008/50 pour 28 des zones et agglomérations mentionnées dans la lettre de mise en demeure. La Commission a également dénoncé, concernant la période couvrant les années allant de 2010 à 2013 ainsi que les années 2014 et 2015, le dépassement, de manière continue, de la valeur limite annuelle fixée pour le NO₂ ainsi que, dans trois de ces zones, de la valeur limite horaire fixée pour le NO₂.
- 21 La Commission a également maintenu les griefs tirés de la violation des dispositions combinées de l'article 23, paragraphe 1, deuxième et troisième alinéas, de cette directive ainsi que de l'annexe XV, section A, de celle-ci et a donc enjoint à la République fédérale d'Allemagne d'adopter les mesures nécessaires à cet égard dans un délai de deux mois. Ce délai, après prolongation accordée par la Commission, est venu à échéance le 2 mai 2017.
- 22 Dans sa réponse du 5 mai 2017 à l'avis motivé, la République fédérale d'Allemagne a réitéré son point de vue selon lequel le motif principal des dépassements des valeurs limites fixées pour le NO₂ résidait dans les émissions réelles plus élevées qu'attendu des véhicules fonctionnant au diesel.
- 23 Dans une nouvelle communication datée du 17 novembre 2017, la République fédérale d'Allemagne a fait état de nouveaux développements, tels qu'un certain nombre d'engagements pris par l'industrie automobile pour réduire les émissions de NO₂ des véhicules fonctionnant au diesel répondant aux normes « Euro 5 » et « Euro 6 », la prolongation des réductions d'impôts pour le gaz naturel comprimé et le gaz de pétrole liquéfié, ainsi que la création d'un fonds « Mobilité durable pour la ville ».
- 24 Le 30 janvier 2018, la Commission a invité la République fédérale d'Allemagne et huit autres États membres contre lesquels des procédures d'infraction avaient été ouvertes en lien avec une pollution de l'air excessive à prendre part à un sommet portant sur le thème de la qualité de l'air. À la suite de cette rencontre, les ministres allemands compétents ont adressé, le 11 février 2018, au commissaire chargé de l'environnement une lettre dans laquelle ils décrivaient, de manière générale, les mesures planifiées supplémentaires.
- 25 Considérant que ces mesures ne permettaient pas de remédier aux dépassements des valeurs limites fixées pour le NO₂ et qu'elles n'étaient donc pas appropriées pour que la période de dépassement de ces valeurs limites fût la plus courte possible, la Commission a introduit, le 17 mai 2018, le présent recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE.
- 26 Par décision du 11 avril 2019, le président de la Cour a autorisé le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord à intervenir au litige, au soutien des conclusions de la République fédérale d'Allemagne.

Sur le recours

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

Sur la recevabilité

– Argumentation des parties

- 27 La République fédérale d'Allemagne excipe de l'irrecevabilité du premier grief pour deux motifs.
- 28 En premier lieu, elle fait valoir que la Commission a modifié essentiellement, de manière illicite, l'objet du litige en invoquant, au cours de la procédure précontentieuse, une violation de l'article 13, paragraphe 1, et de l'annexe XI de la directive 2008/50 pour la période couvrant les années allant de 2010 à 2013, alors que, dans sa requête, la Commission reproche à la République fédérale d'Allemagne une violation desdites dispositions depuis l'année 2010. Ainsi, la Commission aurait étendu de manière illégale la période de manquement alléguée au-delà de l'année 2013 et, en outre, aurait qualifié la violation reprochée, pour la première fois, de « systématique et [de] persistante ».
- 29 Ce « changement de paradigme juridique » contredirait la fonction de la procédure précontentieuse, consistant à circonscrire l'objet du litige, et violerait ses droits de la défense, ce qui serait d'autant plus grave qu'une telle constatation de violation continue et persistante pourrait être appréciée, dans le cadre d'une éventuelle procédure de sanction ultérieure en application de l'article 260, paragraphe 2, TFUE, de manière différente qu'une violation limitée dans le temps.
- 30 La République fédérale d'Allemagne soutient également que, compte tenu de la limitation des griefs, dans l'avis motivé, à la période couvrant les années allant de 2010 à 2013, elle pouvait légitimement partir du principe que la Commission estimait qu'il n'existait pas d'éléments suffisants justifiant de qualifier la violation alléguée de l'article 13, paragraphe 1, et de l'annexe XI de la directive 2008/50 de « systématique et [de] persistante ». La Commission se serait référée en outre uniquement à cette période pour ce qui est du grief relatif à la violation de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50, tandis que, à l'égard de la violation de l'article 23, paragraphe 1, de cette directive, elle aurait invoqué une violation continue de cette disposition.
- 31 En outre, la République fédérale d'Allemagne fait valoir que, dans le cadre d'autres procédures en manquement en matière d'environnement, la Commission, pour dénoncer un dépassement des valeurs limites systématique et persistant, a, dans ses avis motivés, recouru à une formulation différente, en indiquant expressément, par exemple, que le dépassement concerne une certaine période « et encore après » ou « au moins ». Aucune formulation comparable ne figurerait cependant dans l'avis motivé adressé à la République fédérale d'Allemagne dans le cadre de la procédure précontentieuse.
- 32 Enfin, la République fédérale d'Allemagne est d'avis que la différence entre le grief soulevé dans la procédure précontentieuse et celui soulevé dans le présent recours ne permet pas d'autoriser une recevabilité partielle du premier grief, de sorte que ce dernier doit être rejeté comme étant irrecevable dans son ensemble.
- 33 En tout état de cause, la République fédérale d'Allemagne considère que le premier grief constitue une extension inadmissible de l'objet du litige.
- 34 À cet égard, elle fait valoir, premièrement, que la jurisprudence de la Cour selon laquelle l'objet d'un recours en manquement supposé persistant peut s'étendre à des faits postérieurs à l'avis motivé pour autant que ceux-ci soient de même nature et constitutifs d'un même comportement que les faits visés par ledit avis n'est pas applicable à la présente affaire, la Commission n'étendant pas le grief à des faits postérieurs à l'adoption de l'avis motivé, mais tentant, au contraire, d'y inclure des faits antérieurs au délai imparté dans cet avis motivé, à savoir des faits portant sur les années 2014 à 2016.
- 35 Deuxièmement, une telle extension de l'objet du litige ne serait envisageable que pour étayer la « généralité et la constance » du manquement allégué, ce que la Commission n'aurait pas soutenu dans le cadre de la procédure précontentieuse.

- 36 Troisièmement, la possibilité d'une telle extension de l'objet du litige viserait à empêcher qu'un État membre puisse faire obstacle à une procédure en manquement en modifiant légèrement la législation ou la pratique juridique qui fonde un tel manquement à chaque notification d'un avis motivé, tout en maintenant par ailleurs la réglementation critiquée. En l'espèce, ce sens et cette finalité n'entreraient cependant pas en ligne de compte.
- 37 En second lieu, la République fédérale d'Allemagne fait valoir que le premier grief est indéterminé en raison de l'absence d'une date d'échéance expresse. Il résulterait de l'article 120, sous c), du règlement de procédure de la Cour et de la jurisprudence de cette dernière que les indications de l'avis motivé et du recours doivent être suffisamment claires et précises pour permettre à la partie défenderesse de préparer sa défense et à la Cour d'exercer son contrôle. Dès lors, les éléments essentiels de fait et de droit sur lesquels un recours est fondé devraient ressortir d'une façon cohérente et compréhensible du texte de la requête elle-même et les conclusions de cette dernière devraient être formulées de manière non équivoque, afin d'éviter que la Cour ne statue *ultra petita* ou n'omette de statuer sur un grief.
- 38 Selon la République fédérale d'Allemagne, la Commission se borne à indiquer, dans la requête, que les valeurs limites fixées pour le NO₂ ont été dépassées depuis l'année 2010 de manière systématique et persistante, sans toutefois préciser la période pendant laquelle cet État membre aurait violé le droit de l'Union. Une telle approche ne répondrait pas aux exigences de cohérence, de clarté et de précision requises par la jurisprudence de la Cour et aurait compliqué de manière inadmissible la préparation de la défense de la République fédérale d'Allemagne. Enfin, il ne serait pas non plus possible d'identifier la période visée par la Commission en recourant à des indices concluants contenus dans le dossier. Étant donné que cette institution ne préciserait pas non plus l'année jusqu'à laquelle la violation devrait être « au moins » constatée, ses conclusions ne seraient pas suffisamment déterminées ni déterminables, raison pour laquelle il conviendrait de les rejeter comme étant irrecevables dans leur ensemble.
- 39 La Commission, contestant l'ensemble des arguments de la République fédérale d'Allemagne dans son mémoire en réplique, fait valoir que si les données relatives à la qualité de l'air pour l'année 2016, fournies par les autorités allemandes au mois de septembre 2017, n'étaient pas encore disponibles à l'échéance du délai fixé dans l'avis motivé, la Cour, dans les arrêts du 5 avril 2017, *Commission/Bulgarie* (C-488/15, EU:C:2017:267), et du 22 février 2018, *Commission/Pologne* (C-336/16, EU:C:2018:94), a admis que, dans le contexte d'un recours en constatation d'un manquement systématique et persistant, la Commission est habilitée à présenter des éléments de preuve complémentaires visant, au stade de la procédure contentieuse, à étayer la généralité et la constance du manquement allégué. Dès lors, l'objet d'un recours pourrait s'étendre à des faits postérieurs à l'avis motivé, pour autant qu'ils soient de même nature et constitutifs d'un même comportement que les faits visés dans ledit avis. Les données relatives à la qualité de l'air pour l'année 2016 fournies au mois de septembre 2017 par la République fédérale d'Allemagne répondraient à cette exigence.
- 40 La Commission soutient, en outre, que la République fédérale d'Allemagne n'a pas indiqué les raisons pour lesquelles les données relatives à la qualité de l'air pour l'année 2016 n'auraient pas la même nature ou ne seraient pas constitutives d'un même comportement que celles portant sur les années précédentes.
- 41 La Commission précise également qu'il ressort expressément du petitum de l'avis motivé du 16 février 2017 que celui-ci inclut les rapports relatifs à la qualité de l'air pour les années 2014 et 2015 qui lui avaient été communiqués entretemps. L'avis motivé préciserait aussi que le grief tiré d'une violation de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50 concernait « des dépassements des valeurs limites annuelles et horaires de NO₂ pour la période allant de 2010 à 2015 inclus ». Les rapports relatifs à la qualité de l'air pour les années 2014 et 2015 auraient confirmé à cet égard que les valeurs limites dépassées entre l'année 2010 et l'année 2013 « avaient continué à être dépassées » dans les mêmes zones. La requête introductive d'instance aurait ensuite inclus les données du rapport relatif à la qualité de l'air portant sur l'année 2016, transmises au mois de septembre 2017, dans le premier grief.
- 42 Selon la Commission, son approche ne porte pas non plus atteinte aux droits de la défense de la République fédérale d'Allemagne, dès lors que cette institution s'appuie exclusivement sur les rapports annuels communiqués par cet État membre lui-même, conformément à l'article 27 de la directive 2008/50. En outre, la République fédérale d'Allemagne aurait bien compris qu'il lui a été fait grief, dans l'avis motivé, d'un dépassement « persistant » des valeurs limites fixées pour le NO₂ dans les zones litigieuses et qu'il ne s'agissait pas d'un grief concernant une infraction « historique » commise entre les seules années 2010 et 2013, étant donné qu'elle aurait présenté une défense concernant aussi les années postérieures à l'année 2013.

- 43 La Commission conteste également l'existence d'un « changement de paradigme juridique » dans la requête introductive d'instance, faisant valoir que l'avis motivé visait déjà clairement le dépassement persistant des valeurs limites fixées pour le NO₂ entre l'année 2010 et l'année 2015 dans bon nombre de zones et d'agglomérations de cet État membre, en soulignant que ces valeurs limites avaient été « dépassées à plusieurs reprises et de manière continue » et que le grief portait sur une « période d'au moins six ans de non-respect persistant et répété des valeurs limites ». La précision apportée dans le petitum de l'avis motivé, en ce qui concerne le caractère persistant de la violation alléguée de l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50, ne permettrait donc pas de conclure, a contrario, que le grief tiré d'une violation de l'article 13, paragraphe 1, de cette directive se limiterait à une période définitivement révolue.
- 44 La Commission soutient également que, selon une jurisprudence constante de la Cour, le fait de ne pas mentionner une date fixe et déterminée pour la cessation de l'infraction reprochée n'a pas pour conséquence l'irrecevabilité du grief tiré d'une violation de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50.
- 45 La République fédérale d'Allemagne, dans son mémoire en duplique, soutient que, au cours de la procédure précontentieuse, aucune allusion n'a été faite au caractère systématique et persistant de l'infraction alléguée. En outre, les rapports relatifs à la qualité de l'air portant sur les années 2014 et 2015 auraient été intégrés dans l'avis motivé seulement à titre de preuve supplémentaire d'une violation prétendue des dispositions de la directive 2008/50, pour la période couvrant les années 2010 à 2013.
- 46 Le fait que la République fédérale d'Allemagne a présenté, dans sa réponse du 5 mai 2017 à l'avis motivé, une défense concernant aussi les années postérieures à l'année 2013 ne changerait rien à cette constatation. L'argument de la Commission fondé sur ce fait serait dénué de pertinence juridique, étant donné qu'une irrégularité dans la délimitation de l'objet du litige ne pourrait être couverte par le fait que l'État membre défendeur a formulé des observations sur l'avis motivé dont il a fait l'objet. En effet, la procédure précontentieuse constituerait, selon une jurisprudence constante de la Cour, une garantie essentielle non seulement pour la protection des droits de l'État membre en cause, mais également pour assurer que la procédure contentieuse éventuelle aura pour objet un litige clairement défini.
- *Appréciation de la Cour*
- 47 Il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour que l'objet d'un recours en manquement, en application de l'article 258 TFUE, est fixé par l'avis motivé de la Commission, de telle sorte que le recours doit être fondé sur les mêmes motifs et moyens que cet avis (arrêt du 5 avril 2017, Commission/Bulgarie, C-488/15, EU:C:2017:267, point 37 et jurisprudence citée). La Commission peut préciser ses griefs initiaux dans sa requête, à la condition cependant qu'elle ne modifie pas l'objet du litige [arrêt du 26 septembre 2019, Commission/Espagne (Eaux – Mise à jour des plans de gestion des îles Canaries), C-556/18, non publié, EU:C:2019:785, point 24 et jurisprudence citée].
- 48 En l'espèce, il ressort du petitum de l'avis motivé du 16 février 2017 que « les rapports des années 2014 et 2015 confirment également » que la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, et de l'annexe XI de la directive 2008/50. Cette même formulation figure aux points 46 et 47 de cet avis motivé.
- 49 Cet avis motivé indique clairement à plusieurs reprises, plus précisément aux points 40, 45, 50, 68, 90, 98 ainsi qu'à l'annexe I de celui-ci, que le grief tiré d'une violation de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50 visait des dépassements des valeurs limites annuelles et horaires fixées pour le NO₂ pour la période couvrant les années 2010 à 2015.
- 50 En outre, aux points 51 et 84 de l'avis motivé, la Commission a également précisé qu'elle dénonçait un dépassement présentant un caractère systématique et persistant pendant une période d'au moins six années.
- 51 Il s'ensuit que, s'agissant du premier grief, le présent recours est fondé sur les mêmes motifs et moyens que ceux visés dans l'avis motivé du 16 février 2017.
- 52 En outre, le seul fait que la Commission ne se réfère pas, dans sa requête, à une date fixe et déterminée pour indiquer la date jusqu'à laquelle la République fédérale d'Allemagne aurait manqué, à partir du 1^{er} janvier 2010, de manière systématique et persistante, aux obligations qui lui incombent en vertu des

dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, et de l'annexe XI de la directive 2008/50 ne suffit pas pour entraîner l'irrecevabilité du premier grief [voir, en sens, arrêt du 30 avril 2020, Commission/Roumanie (Dépassement des valeurs limites pour les PM10), C-638/18, non publié, EU:C:2020:334, point 59]. Il en est de même de la circonstance selon laquelle, s'agissant de ce manquement, l'année 2016 incluse est visée dans celle-ci. En effet, il y a lieu de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante de la Cour, l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé, et les changements intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte [arrêt du 27 janvier 2021, Commission/Autriche (TVA - Agences de voyages), C-787/19, non publié, EU:C:2021:72, point 34 et jurisprudence citée].

53 Dans la présente affaire, la date d'expiration du délai imparti dans l'avis motivé du 16 février 2017, lequel a été reçu le même jour par la République fédérale d'Allemagne, a été fixé au 16 avril 2017. Après prolongation accordée par la Commission, ce délai est venu à échéance le 2 mai 2017.

54 Il ressort également de la jurisprudence de la Cour que, dans l'hypothèse où, comme en l'espèce, un recours introduit au titre de l'article 258 TFUE vise à faire constater un manquement systématique et persistant aux dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, et de l'annexe XI de la directive 2008/50, la production d'éléments complémentaires visant, au stade de la procédure devant la Cour, à étayer la généralité et la constance du manquement ainsi allégué ne saurait être exclue en principe (arrêt du 5 avril 2017, Commission/Bulgarie, C-488/15, EU:C:2017:267, point 42).

55 La Cour, en particulier, a eu l'occasion de préciser que l'objet d'un recours en manquement supposé persistant peut s'étendre à des faits postérieurs à l'avis motivé, pour autant que ceux-ci soient de même nature et constitutifs d'un même comportement que les faits visés par ledit avis [arrêt du 30 avril 2020, Commission/Roumanie (Dépassement des valeurs limites pour les PM10), C-638/18, non publié, EU:C:2020:334, point 55].

56 En l'espèce, la République fédérale d'Allemagne n'a communiqué à la Commission le rapport annuel relatif à la qualité de l'air portant sur l'année 2016, conformément à l'article 27 de la directive 2008/50, sur lequel cette dernière s'est également fondée dans sa requête, qu'au mois de septembre 2017.

57 Ainsi, ces données constituent des faits intervenus postérieurement à l'avis motivé du 16 février 2017, mais qui sont de même nature que ceux qui étaient visés dans ledit avis motivé et constitutifs d'un même comportement, de telle sorte que l'objet du recours peut s'étendre à ceux-ci [voir, par analogie, arrêts du 10 novembre 2020, Commission/Italie (Valeurs limites – PM10), C-644/18, EU:C:2020:895, point 70 et jurisprudence citée, ainsi que du 4 mars 2021, Commission/Royaume-Uni (Valeurs limites – NO2), C-664/18, non publié, EU:C:2021:171, point 50].

58 Dès lors, lesdites données, dont la Commission a eu connaissance après l'émission de l'avis motivé du 16 février 2017, ont pu valablement être visées par celle-ci pour considérer que la République fédérale d'Allemagne avait manqué aux obligations lui incombant en vertu des dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, et de l'annexe XI de la directive 2008/50 également pour ce qui concerne l'année 2016.

59 Il convient d'ajouter que la République fédérale d'Allemagne a fourni, dans son mémoire en duplique, les données relatives aux concentrations journalières et annuelles de NO2 pour les zones litigieuses pour ce qui concerne l'année 2017. Cependant, ces données étaient, comme le relève également la Commission, encore provisoires. Partant, il n'y a pas lieu de prendre en considération celles-ci dans le cadre du présent recours.

60 Enfin, étant donné que les arguments par lesquels la République fédérale d'Allemagne conteste le caractère systématique et persistant du manquement qui lui est reproché visent en réalité non pas la recevabilité du recours, mais la question de savoir si le premier grief de la Commission est fondé, ils seront pris en considération dans la partie du présent arrêt relative à l'examen de celui-ci quant au fond.

61 Eu égard à ce qui précède, il convient de constater que le grief tiré d'une violation des dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, et de l'annexe XI de la directive 2008/50 est recevable, en ce qu'il porte sur un prétendu manquement, par la République fédérale d'Allemagne, à ses obligations durant la période couverte par les années allant de 2010 à 2016.

Sur le fond

– Argumentation des parties

- 62 Par son premier grief, la Commission fait valoir que la République fédérale d'Allemagne a, de manière systématique et persistante, violé l'obligation résultant des dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, et de l'annexe XI de la directive 2008/50, et ce depuis le 1^{er} janvier 2010 jusqu'à l'année 2016 incluse, étant donné que, d'une part, la valeur limite annuelle fixée pour le NO₂ a été dépassée régulièrement dans les 26 zones litigieuses et, d'autre part, la valeur limite horaire fixée pour ce polluant l'a été également régulièrement plus de 18 fois par année civile dans deux de ces zones. Aucune des zones litigieuses ne bénéficierait d'un report de délai pour atteindre les valeurs limites, tel que visé à l'article 22 de ladite directive.
- 63 Rappelant la jurisprudence constante de la Cour selon 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, la Commission souligne que le dépassement des valeurs limites fixées pour le NO₂ suffit pour constater un manquement à ces dispositions de la directive 2008/50. Le seul fait qu'un plan relatif à la qualité de l'air aurait été établi ne constituerait pas une mesure remédiant audit manquement.
- 64 La République fédérale d'Allemagne, en présentant les données relatives à l'année 2017, insiste, à titre liminaire, sur le fait que ces chiffres démontrent la nouvelle tendance à la baisse de la pollution au NO₂ observée sur l'ensemble du territoire national et, par conséquent, l'efficacité des mesures prises par l'État fédéral ainsi que par les Länder pour maintenir un air pur. Hormis quelques rares exceptions, toutes les zones litigieuses afficheraient une réduction, le plus souvent importante, des dépassements de valeur allant jusqu'à 9 µg/m³ ou 22 %, notamment dans la zone DEZCXX0007A (agglomération de Stuttgart). Dans deux des zones litigieuses, à savoir l'agglomération DEZFX0002A [agglomération II (Kassel)] et la zone DEZKXX0004S (Coblence/Neuwied), l'ensemble des mesures prises auraient d'ores et déjà permis de pleinement respecter la valeur limite annuelle de 40 µg/m³, voire de se situer en-dessous de celle-ci.
- 65 Concernant la valeur limite horaire fixée pour le NO₂, qui ne peut pas être dépassée plus de 18 fois par année civile, l'actualisation des données montrerait, pour l'année 2017, dans ces deux zones, des valeurs très inférieures aux exigences de la directive 2008/50, de sorte qu'il n'y aurait plus eu de violation de la valeur limite horaire fixée pour le NO₂ au cours de l'année 2017 sur l'ensemble du territoire national.
- 66 La République fédérale d'Allemagne conteste plus particulièrement l'application, aux dépassements des valeurs limites fixées pour le NO₂, de la jurisprudence de la Cour concernant la pollution de l'air par les PM₁₀, selon laquelle le dépassement des valeurs limites suffit en lui-même pour pouvoir constater un manquement aux dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, et de l'annexe XI de la directive 2008/50.
- 67 À cet égard, premièrement, renvoyant au rapport de la Cour des comptes européenne, publié au cours de l'année 2018 et intitulé « Pollution de l'air : notre santé n'est toujours pas suffisamment protégée », la République fédérale d'Allemagne fait valoir que la très grande majorité des États membres n'a pas respecté la valeur limite annuelle fixée pour le NO₂. Bien que ce fait ne saurait, en soi, remettre en cause la constatation d'un manquement, conclure automatiquement et nécessairement à la constatation d'un tel manquement à partir de dépassements de valeurs limites fixées pour un polluant reviendrait à méconnaître les défis particuliers et complexes auxquels seraient confrontés presque tous les États membres quand il s'agit de respecter les valeurs limites ambitieuses fixées par la directive 2008/50 pour le NO₂. Ces défis particuliers expliqueraient également que cette directive a elle-même prévu de tels dépassements à son article 23, paragraphe 1, en les soumettant à un régime juridique spécifique. La Commission aurait d'ailleurs reconnu, dans sa communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions pour un programme « Air pur pour l'Europe », du 18 décembre 2013 [COM(2013) 918 final], que la pleine conformité à ces valeurs limites serait peu réaliste.
- 68 Deuxièmement, la République fédérale d'Allemagne souligne que les dépassements desdites valeurs limites sont essentiellement imputables aux propres omissions de la Commission, dans la mesure où celle-ci s'est montrée négligente quant à la proposition d'une législation efficace visant à limiter les émissions de ce polluant par les véhicules fonctionnant au diesel. Notamment de tels véhicules, répondant à la norme « Euro 5 », se seraient révélés très problématiques quant au respect des valeurs

limites fixées pour le NO₂. Étant donné que la Commission s'était abstenue pendant des années de remplir son obligation de garantir le respect du règlement n° 715/2007 et, notamment, des dispositions de celui-ci relatives aux émissions en conditions de conduite réelles, les États membres n'auraient pas pu atteindre, au moyen de mesures proportionnées, la réduction requise de la pollution au NO₂ dans le délai imparti.

- 69 Troisièmement, la République fédérale d'Allemagne fait valoir que déduire automatiquement l'existence d'une violation de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50 du fait d'un dépassement des valeurs limites fixées pour le NO₂ est inconciliable avec le fait que les dispositions des directives relatives à la mesure de la qualité de l'air conduisent à une certaine variabilité des résultats. Cet État membre soutient également que se livrer à une telle déduction automatique, de manière péremptoire et sans autre examen, sur la base de la jurisprudence visée au point 63 du présent arrêt, dès qu'une valeur limite est dépassée, risque d'aller à l'encontre des objectifs de santé publique poursuivis par la directive 2008/50, dans la mesure où les États membres, pour éviter les sanctions financières prévues à l'article 260 TFUE, pourraient être tentés, à l'avenir, de déclarer des valeurs aussi basses que possible.
- 70 Enfin, la République fédérale d'Allemagne soutient que, même si une violation de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50 devait lui être imputée et que la période concernée par ce constat devait aller au-delà des années 2010 à 2013, le premier grief invoqué par la Commission n'en serait pas moins non fondé, en ce qu'il porte sur un dépassement des valeurs limites, horaire et annuelle, fixées pour le NO₂ dans les zones DEZFX0002A [agglomération II (Kassel)] et DEZKXX0004S (Coblence/Neuwied), ces valeurs limites y étant respectées depuis l'année 2017.
- 71 La Commission, dans son mémoire en réplique, s'agissant, tout d'abord, de l'argument avancé par la République fédérale d'Allemagne selon lequel de nombreux États membres auraient des difficultés pour respecter ces valeurs limites, rétorque que cet État membre méconnaît le fait que celles-ci relèvent du droit de l'Union en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2010 et que, conformément à l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50, elles doivent être respectées par les États membres depuis cette date.
- 72 Dans ce contexte, la Commission fait valoir que des arguments tels que ceux invoqués par la République fédérale d'Allemagne dans son mémoire en défense, liés aux « défis complexes » qu'entraînerait le respect des valeurs limites fixées pour le NO₂ ou encore aux dépassements des valeurs limites dans d'autres États membres, seraient dénués de pertinence en droit. Elle ajoute qu'il en est de même de l'argument de cet État membre selon lequel l'écart entre les émissions de NO₂ prévues par le règlement n° 715/2007 et celles observées dans des conditions de conduite réelles serait imputable à sa négligence. En effet, bien qu'elle dispose, conformément à l'article 5, paragraphe 3, du règlement n° 715/2007 de pouvoirs d'exécution pour fixer entre autres les procédures d'essai qui permettront aux constructeurs de prouver aux autorités des États membres chargées de la réception par type qu'ils respectent les valeurs limites d'émission, il incomberait aux États membres d'assurer que tous les véhicules des types qu'ils ont réceptionnés respectent les valeurs limites d'émission à la suite des procédures d'essai en laboratoire qui sont prescrites et qu'ils n'utilisent pas de dispositifs d'invalidation interdits. Or, la réglementation allemande n'aurait pas permis d'aboutir à ce résultat. Serait également dénué de pertinence en droit l'argument selon lequel des valeurs limites fixées pour le NO₂ juridiquement contraignantes pourraient inciter les États membres à manipuler les données de mesure, de telles manipulations constituant des infractions à l'obligation visée par les dispositions combinées de l'article 7 de la directive 2008/50 et des annexes III et V de celle-ci.
- 73 La République fédérale d'Allemagne, dans son mémoire en duplique, s'agissant des arguments de la Commission tirés d'une réglementation nationale défailante en matière de procédures d'essai destinées à mesurer les émissions de particules polluantes par les véhicules fonctionnant au diesel, rétorque que ce sont plutôt les défaillances en la matière au niveau du droit de l'Union qui ont rendu plus difficile, voire impossible, le respect, par les États membres, des valeurs limites fixées pour le NO₂ par la directive 2008/50. La situation en matière d'émissions de NO₂ serait, partant, fondamentalement différente de celle qui prévaudrait en matière d'émissions de PM₁₀, de telle sorte que la jurisprudence de la Cour dans ce dernier domaine ne serait pas transposable au premier. À cela s'ajouterait la défailance du cadre juridique de l'Union en matière de dispositifs dits d'« invalidation », les procédures existantes ne permettant pas, a priori, de constater l'existence de tels dispositifs interdits.
- 74 En outre, la République fédérale d'Allemagne rappelle que seules 26 des zones évaluées sont concernées par les dépassements desdites valeurs limites, de telle sorte que seule une partie minime de

la population allemande est touchée par ces dépassements. Par conséquent, étant donné la baisse, pour une part très importante, de la pollution au NO₂, il ne saurait être fait grief à la République fédérale d'Allemagne d'avoir commis une « infraction systématique » aux dispositions de la directive 2008/50.

75 À titre subsidiaire, la République fédérale d'Allemagne soutient qu'il ressort également des chiffres provisoires pour l'année 2018 que le nombre de dépassements autorisés de la valeur limite horaire fixée pour le NO₂ a entretemps été respecté sur l'ensemble du territoire fédéral.

– *Appréciation de la Cour*

76 Il y a lieu de rappeler que, aux termes de l'article 1^{er}, point 1, de la directive 2008/50, celle-ci établit des mesures visant 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. Dans ce cadre, l'article 13, paragraphe 1, premier alinéa, de cette directive prévoit que les États membres veillent à ce que, dans l'ensemble de leurs zones et de leurs agglomérations, les niveaux, notamment, de NO₂ dans l'air ambiant ne dépassent pas les valeurs limites fixées à l'annexe XI de ladite directive.

77 Il convient de rappeler que le grief tiré d'une violation de cet article 13 doit être apprécié en tenant compte de la jurisprudence constante de la Cour 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 [arrêts du 10 novembre 2020, *Commission/Italie (Valeurs limites – PM10)*, C-644/18, EU:C:2020:895, point 70, ainsi que du 4 mars 2021, *Commission/Royaume-Uni (Valeurs limites – NO₂)*, C-664/18, non publié, EU:C:2021:171, point 53].

78 La Cour a, déjà à maintes reprises, souligné que le fait de dépasser les valeurs limites fixées pour les polluants dans l'air ambiant suffit en lui-même pour pouvoir constater un manquement aux dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, et de l'annexe XI de la directive 2008/50 [arrêts du 10 novembre 2020, *Commission/Italie (Valeurs limites – PM10)*, C-644/18, EU:C:2020:895, point 71, ainsi que du 4 mars 2021, *Commission/Royaume-Uni (Valeurs limites – NO₂)*, C-664/18, non publié, EU:C:2021:171, point 54].

79 Or, en l'espèce, les données résultant des rapports annuels relatifs à la qualité de l'air, présentées par la République fédérale d'Allemagne en vertu de l'article 27 de la directive 2008/50, montrent que, de l'année 2010 à l'année 2016 incluse, la valeur limite annuelle fixée pour le NO₂ a été régulièrement dépassée dans l'ensemble des zones litigieuses, soit dans 26 zones des plus de 80 zones d'évaluation, lesquelles incluent neuf des dix grandes villes les plus peuplées de cet État membre. De même, la valeur limite horaire fixée pour ce polluant a été également régulièrement dépassée, pendant toute cette période, dans deux de ces zones, cela plus de 18 fois par année civile, qui est le nombre de jours de dépassement admis au titre de la directive 2008/50.

80 En ce qui concerne, en particulier, les dépassements de la valeur limite annuelle de 40 µg/m³ fixée pour le NO₂, il résulte de ces données que, pour l'année 2016, les valeurs déclarées sont, dans toutes ces zones, entre 2,5 % et 105 % plus élevées que la valeur limite fixée par la directive 2008/50. Dans 16 des 26 zones litigieuses, les concentrations de NO₂ dans l'air ont été 25 % plus élevées que la valeur limite fixée pour ce polluant, voire davantage. Dans sept de ces zones, les concentrations étaient même 50 % plus élevées que cette valeur limite, voire davantage. Au cours de certaines années, le dépassement constaté dans un certain nombre desdites zones, comme la zone DEZCXX0007A (agglomération de Stuttgart) pour les années 2010 à 2011, et la zone DEZDXX0001A (agglomération de Munich) pour l'année 2010, était environ 150 % plus élevé que la valeur limite fixée par la directive 2008/50 pour le NO₂.

81 De même, dans les zones DEZCXX0007A (agglomération de Stuttgart) et DEZFXX0001A [agglomération I (Rhin-Main)], les concentrations de NO₂ constatées chaque année depuis l'année 2010, et cela jusqu'à l'année 2016 incluse, dépassaient d'au moins 50 % le nombre de 18 fois par année civile toléré en ce qui concerne les dépassements de la valeur limite horaire de 200 µg/m³ fixée pour le NO₂ par la directive 2008/50, puisque cette valeur avait été dépassée entre 28 et 183 fois par an avec toutefois une certaine tendance à la baisse pendant cette période.

- 82 Il en résulte que les dépassements ainsi constatés doivent être considérés comme persistants et systématiques, sans que la Commission soit tenue d'apporter des preuves supplémentaires à cet égard [voir, par analogie, arrêts du 10 novembre 2020, Commission/Italie (Valeurs limites – PM10), C-644/18, EU:C:2020:895, point 76, ainsi que du 4 mars 2021, Commission/Royaume-Uni (Valeurs limites – NO2), C-664/18, non publié, EU:C:2021:171, point 58].
- 83 Dans ce contexte, il convient de rappeler qu'un manquement peut, selon une jurisprudence constante de la Cour, demeurer systématique et persistant en dépit d'une éventuelle tendance partielle à la baisse mise en évidence par les données recueillies, qui n'aboutit toutefois pas à ce que l'État membre concerné se conforme aux valeurs limites au respect desquelles il est tenu [voir, en ce sens, arrêts du 10 novembre 2020, Commission/Italie (Valeurs limites – PM10), C-644/18, EU:C:2020:895, point 77 ainsi que jurisprudence citée, et du 3 février 2021, Commission/Hongrie (Valeurs limites – PM10), C-637/18, non publié, EU:C:2021:92, point 70]. Or, tel est le cas s'agissant des années 2010 à 2016 en cause en l'espèce, ainsi qu'il ressort des points 83 à 85 du présent arrêt. Au demeurant, un éventuel respect de ces valeurs limites pour l'année 2017, voire pour l'année 2018, invoqué à titre subsidiaire par la République fédérale d'Allemagne, ne saurait remettre en cause la conclusion selon laquelle ce manquement est demeuré systématique et persistant durant cette période.
- 84 Ne saurait pas non plus prospérer l'argument de la République fédérale d'Allemagne, résumé au point 73 du présent arrêt, selon lequel la jurisprudence de la Cour relative aux dépassements des valeurs limites fixées pour le PM10 ne peut être transposée aux dépassements de valeurs limites fixées pour le NO2. À cet égard, il convient de rappeler que la Cour a déjà jugé 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 ces articles en ce qui concerne un autre polluant que les particules PM10, dès lors que ce polluant est couvert par ladite directive [arrêt du 24 octobre 2019, Commission/France (Dépassement des valeurs limites pour le dioxyde d'azote), C-636/18, EU:C:2019:900, point 77].
- 85 En outre, ainsi qu'il ressort du point 78 du présent arrêt, le fait de dépasser les valeurs limites pour les polluants dans l'air ambiant suffit en lui-même pour que puisse être constaté un manquement aux dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, et de l'annexe XI de la directive 2008/50 [arrêt du 4 mars 2021, Commission/Royaume-Uni (Valeurs limites – NO2), C-664/18, non publié, EU:C:2021:171, point 54 et jurisprudence citée].
- 86 La violation desdites dispositions est examinée dans ce contexte au niveau des zones et des agglomérations, le dépassement devant être analysé pour chaque zone ou agglomération sur la base des relevés effectués par chaque station de surveillance. La Cour a jugé, à cet égard, 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 [voir, en ce sens, arrêts du 26 juin 2019, Craeynest e.a., C-723/17, EU:C:2019:533, points 60, 66 et 68, ainsi que du 24 octobre 2019, Commission/France (Dépassement des valeurs limites pour le dioxyde d'azote), C-636/18, EU:C:2019:900, point 44].
- 87 Par conséquent, il n'existe pas de seuil « de minimis » en ce qui concerne le nombre de zones dans lesquelles un dépassement peut être constaté [arrêt du 10 novembre 2020, Commission/Italie (Valeurs limites – PM10), C-644/18, EU:C:2020:895, point 97 et jurisprudence citée].
- 88 Il s'ensuit qu'il convient également de rejeter l'argument de la République fédérale d'Allemagne tiré de l'existence d'une certaine variabilité des résultats des mesures de la qualité de l'air.
- 89 S'agissant de l'allégation de cet État membre selon laquelle il n'est pas le seul auquel une violation de l'article 13 de la directive 2008/50 devrait être reprochée, il suffit de constater que le manquement d'un autre État membre n'est pas de nature à exonérer la République fédérale d'Allemagne du non-respect des obligations qui lui incombent en vertu des dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, et de l'annexe XI de cette directive [voir, par analogie, arrêt du 4 mars 2021, Commission/Royaume-Uni (Valeurs limites – NO2), C-664/18, non publié, EU:C:2021:171, point 59].

90 Enfin, la République fédérale d'Allemagne fait également valoir que les lacunes du droit de l'Union en matière d'émissions polluantes, imputables, selon elle, aux négligences de la Commission, auraient rendu plus difficile, voire impossible, le respect, par les États membres, des valeurs limites fixées pour le NO₂. À cet égard, il convient de rappeler que la Cour a déjà jugé que, outre le fait que les véhicules à moteur soumis aux normes établies par le règlement n^o 715/2007 ne sont pas la seule et unique cause des émissions de NO₂ ni des particules PM₁₀, 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 par la directive 2008/50 sur la base des connaissances scientifiques et de l'expérience des États membres de manière à refléter le niveau jugé approprié par l'Union 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 [arrêt du 10 novembre 2020, Commission/Italie (Valeurs limites – PM₁₀), C-644/18, EU:C:2020:895, point 88 et jurisprudence citée].

91 Il résulte de ce qui précède que 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 seul et en combinaison avec l'annexe XV, section A, de celle-ci

Sur la recevabilité

– *Argumentation des parties*

92 Par son second grief, la Commission soutient que la République fédérale d'Allemagne 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 seul et en combinaison avec l'annexe XV, section A, de celle-ci, notamment à l'obligation, prévue à l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de cette directive, de veiller à ce que la période de dépassement des valeurs limites fixées pour le NO₂ soit la plus courte possible.

93 La République fédérale d'Allemagne fait valoir que l'irrecevabilité du premier grief a également pour conséquence l'irrecevabilité du second grief. Il ressortirait en effet de la jurisprudence de la Cour que l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50 instaure un lien direct entre, d'une part, le dépassement des valeurs limites prévues par les dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, et de l'annexe XI de cette directive et, d'autre part, l'établissement de plans relatifs à la qualité de l'air. La Cour en aurait déduit que, lorsque, comme en l'espèce, le grief tiré d'une violation de l'article 23, paragraphe 1, de ladite directive n'a pas été limité dans le temps par la Commission, il faudrait considérer qu'un tel grief porte sur la même période que celui tiré d'une violation de l'article 13, paragraphe 1, de la même directive. Dès lors, si, comme le soutient la République fédérale d'Allemagne, le grief tiré d'une violation de cette disposition est totalement ou partiellement irrecevable, cette irrecevabilité affecterait de la même manière le grief tiré de la violation de l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50.

94 La Commission, dans son mémoire en réplique, conteste cet argument.

– *Appréciation de la Cour*

95 L'argumentation soulevée par la République fédérale d'Allemagne à l'appui de son point de vue selon lequel le second grief est irrecevable est entièrement fondée sur la prétendue irrecevabilité du premier grief.

96 Or, étant donné que le premier grief soulevé par la Commission a été déclaré recevable, cette argumentation ne saurait prospérer, de telle sorte qu'il y a lieu de rejeter l'exception d'irrecevabilité soulevée par la République fédérale d'Allemagne à l'encontre du second grief.

Sur le fond

– *Argumentation des parties*

97 Au soutien de son second grief, la Commission, en se référant à la jurisprudence de la Cour, fait valoir qu'il convient de déterminer, au moyen d'une analyse au cas par cas, 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, en tenant compte de plusieurs facteurs.

- 98 Premièrement, le dépassement « systématique et persistant » des valeurs limites fixées pour un polluant pendant plusieurs années démontrerait, en soi, sans qu'il soit besoin d'examiner de manière détaillée le contenu des plans relatifs à la qualité de l'air établis par l'État membre concerné, que cet État membre n'a pas mis à exécution des mesures appropriées et efficaces pour que la période de dépassement de ces valeurs limites soit « la plus courte possible ».
- 99 Deuxièmement, des plans qui ne prévoiraient le respect des valeurs limites fixées pour un polluant qu'à long terme seraient incompatibles avec l'obligation de veiller à ce que la période de dépassement de ces valeurs limites soit aussi courte que possible.
- 100 Troisièmement, un autre indice de l'insuffisance des mesures prévues dans un plan relatif à la qualité de l'air résiderait dans le fait que la tendance des dépassements des valeurs limites fixées pour un polluant est croissante ou stable. Il en irait de même lorsque la tendance est certes décroissante mais que, au regard de l'ampleur du dépassement de ces valeurs limites, une telle tendance ne serait pas suffisante pour parvenir à ce que celles-ci soient respectées à brève échéance. Dans de telles hypothèses, les mesures prévues par les plans relatifs à la qualité de l'air seraient inappropriées pour que la période de dépassement desdites valeurs limites soit la plus courte possible.
- 101 En outre, un dépassement de ces dernières qui serait non seulement de longue durée, mais également intense par son ampleur aurait des conséquences particulièrement graves pour la santé de la population.
- 102 Quatrièmement, il devrait être tenu compte du contenu formel des plans relatifs à la qualité de l'air, quant à la question de savoir si ceux-ci contiennent toutes les informations requises à l'annexe XV, section A, de la directive 2008/50.
- 103 Quant au contenu matériel de ces plans, les mesures prévues dans ceux-ci devraient permettre de s'attaquer efficacement et rapidement aux principales causes de dépassement des valeurs limites fixées pour un polluant. Il s'agirait, notamment, de pouvoir vérifier si les mesures prises sont juridiquement contraignantes, dotées de ressources suffisantes et si leur mise en œuvre est garantie dans la pratique.
- 104 S'appuyant sur une analyse des plans individuels pour chacune des zones litigieuses, sur des décisions de juridictions administratives nationales ayant constaté la carence d'un certain nombre de ces plans et sur les tableaux 1 et 2 figurant dans sa requête, la Commission soutient que la République fédérale d'Allemagne n'a pas pris les mesures appropriées pour réduire autant que possible la période de dépassement des valeurs limites fixées pour le NO₂.
- 105 Plus particulièrement, alors qu'elle aurait été informée, à tout le moins depuis l'entrée en vigueur de la directive 1999/30 au cours de l'année 1999, qu'elle devrait atteindre, pour le 1^{er} janvier 2010 au plus tard, les valeurs limites fixées pour le NO₂ par la directive 2008/50, ce dépassement serait demeuré systématique et persistant après cette date pendant sept années consécutives, comme cette institution l'a déjà fait valoir dans le cadre de son argumentation à l'appui du premier moyen.
- 106 Par ailleurs, pour un grand nombre des zones litigieuses, la République fédérale d'Allemagne elle-même ne s'attendait pas à ce que ces valeurs limites soient respectées avant l'année 2020 au plus tôt, voire, pour certaines de ces zones, d'ici à l'année 2030 seulement.
- 107 Certes, la tendance des dépassements desdites valeurs limites serait, dans de nombreuses zones litigieuses, stable ou même à la baisse. Toutefois, la Commission soutient que, compte tenu de l'ampleur de ces dépassements, cette baisse n'est clairement pas suffisante pour parvenir à brève échéance au respect de celles-ci.
- 108 En outre, les plans relatifs à la qualité de l'air établis par les autorités allemandes ne comporteraient pas de mesures appropriées pour remédier efficacement et rapidement à la cause principale des dépassements des valeurs limites fixées pour le NO₂, à savoir l'usage des véhicules automobiles et notamment de ceux fonctionnant au diesel, ce qui serait corroboré par plusieurs décisions des juridictions administratives nationales.
- 109 La Commission fait également valoir qu'une série de ces plans ne fournissent pas les informations requises en vertu des dispositions combinées de l'article 23, paragraphe 1, troisième alinéa, et de l'annexe XV, section A, de la directive 2008/50.

- 110 S'agissant de l'argument avancé par la République fédérale d'Allemagne selon lequel le dépassement des valeurs limites fixées pour le NO₂ est en grande partie dû au fait que les normes des émissions des véhicules établies au niveau de l'Union, malgré leur durcissement progressif pendant les dernières années, n'ont pas mené aux réductions escomptées en ce qui concerne les émissions de ce type de particules polluantes, la Commission soutient que cet écart était connu de cet État membre depuis plus de dix ans et qu'il ne saurait donc justifier le report de l'adoption de mesures efficaces.
- 111 De même, l'argument de la République fédérale d'Allemagne selon lequel une solution à la problématique de la qualité de l'air ne pourrait être trouvée qu'au niveau de l'Union, en tenant compte des émissions polluantes réelles des véhicules fonctionnant au diesel, ne saurait exonérer cet État membre de son obligation de contribuer, par l'adoption de plans efficaces pour la qualité de l'air, à ce que les valeurs limites fixées pour le NO₂ soient respectées le plus rapidement possible.
- 112 La Commission ajoute que le seul cadre temporel pertinent pour le respect desdites valeurs limites est celui fixé par la directive 2008/50 et précise que des initiatives, tendances ou projets de mesures ne constituent pas des mesures concrètes, accompagnées d'un calendrier précis et contraignant en ce qui concerne leur adoption et leur mise en œuvre.
- 113 La République fédérale d'Allemagne, dans son mémoire en défense, soutient que la Commission n'a avancé aucune circonstance permettant de constater un non-respect de ses obligations résultant de la directive 2008/50, notamment celle de faire en sorte que, dans l'ensemble des zones litigieuses, la période de dépassement des valeurs limites fixées pour le NO₂ soit la plus courte possible.
- 114 À cet égard, cet État membre reproche à la Commission d'avoir illicitement procédé à un renversement de la charge de la preuve et ajoute que la violation alléguée de l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50 n'est pas suffisamment étayée par cette institution. Enfin, le même État membre fait état des mesures prévues par les plans relatifs à la qualité de l'air afin de prouver leur compatibilité avec les exigences des dispositions combinées de l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50 et de l'annexe XV de celle-ci.
- 115 En premier lieu, en ce qui concerne le renversement de la charge de la preuve prétendument opéré par la Commission, la République fédérale d'Allemagne fait valoir que, conformément aux règles générales, la Commission doit exposer et établir la violation qu'elle allègue, en l'espèce celle des obligations tirées de l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50.
- 116 Il résulterait d'une jurisprudence constante de la Cour que les États membres disposent d'une marge d'appréciation quant aux mesures à adopter pour satisfaire à leur obligation de veiller à ce que la durée du dépassement des valeurs limites fixées pour un polluant soit aussi courte que possible. Dès lors, le fait que les valeurs limites fixées pour le NO₂ auraient été dépassées dans certaines zones d'un État membre ne suffirait pas, à lui seul, pour considérer que cet État membre a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50.
- 117 La République fédérale d'Allemagne conteste en particulier la pratique de la Commission consistant, selon elle, à se fonder uniquement sur une série d'« indices », tels que la durée, la tendance et l'ampleur des dépassements des valeurs limites fixées pour un polluant. Cet État membre soutient que la Cour n'a jamais jugé que certains ou la totalité de ces facteurs puissent constituer des « indices » dans le cadre de la procédure en manquement. La Commission interpréterait de manière erronée la jurisprudence de la Cour selon laquelle il serait permis, dans certaines conditions, de se dispenser de l'examen détaillé, en principe requis, des plans établis par l'État membre concerné, dans la mesure où la situation démontrerait « par elle-même » qu'un État membre n'a pas mis à exécution des mesures appropriées et efficaces pour que la période de dépassement des valeurs limites fixées pour des polluants soit la plus courte possible. La Cour n'aurait déduit le caractère inapproprié et inefficace des mesures adoptées par l'État membre concerné que de la conjonction des facteurs dégagés par la Cour elle-même et n'aurait donc attribué aucune importance à des paramètres isolés, tels que la durée ou l'ampleur du dépassement pour la constatation d'une violation des dispositions de la directive 2008/50.
- 118 La République fédérale d'Allemagne conteste également que l'arrêt du 22 février 2018, Commission/Pologne (C-336/16, EU:C:2018:94), soit transposable au cas d'espèce, tant sur le plan factuel que sur le plan juridique. Premièrement, les mesures de transposition de la directive 2008/50 dans le droit allemand seraient conformes aux dispositions de celle-ci et des plans relatifs à la qualité de l'air auraient été établis dans les délais prévus pour toutes les zones litigieuses. Deuxièmement, il ne saurait

être reproché à cet État membre une violation systématique et persistante des obligations lui incombant au titre de cette directive, la Commission n'ayant pas soulevé un tel grief dans le cadre de la procédure précontentieuse. Troisièmement, le caractère systématique de cette violation ne serait manifestement pas avéré, dès lors que les valeurs limites fixées pour le NO₂ n'auraient pas été dépassées sur l'ensemble du territoire allemand, la valeur limite moyenne annuelle fixée pour ce polluant ayant été respectée au cours de l'année 2017 dans 52 des plus de 80 zones d'évaluation, tandis que la valeur limite horaire fixée pour celui-ci l'aurait été dans l'ensemble de ces zones. Quatrièmement, même si les circonstances factuelles étaient comparables, ledit arrêt ne serait pas transposable aux dépassements des valeurs limites fixées pour le NO₂, étant donné que l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt concernait des dépassements des valeurs fixées pour les PM₁₀ dans l'air ambiant.

- 119 La République fédérale d'Allemagne fait valoir, dans ce contexte, que, dès l'année 2007, des zones environnementales ont été instaurées dans cet État membre pour lutter contre la pollution due aux PM₁₀, dans lesquelles seuls les véhicules respectant certains standards d'émission de gaz d'échappement auraient accès et qui seraient plus aisées à mettre en place, malgré leurs désagréments généralement considérables pour la population, que des zones d'interdiction de circulation visant prioritairement la réduction de la pollution au NO₂. L'instauration des premières zones environnementales constituerait une mesure proportionnée, dans la mesure où, de manière concomitante, des progrès techniques ont pu être développés en vue de la réduction des émissions de particules fines par les véhicules automobiles, y compris par des véhicules âgés, de telle sorte que la proportion de détenteurs de véhicules concernés par des interdictions de circulation a été relativement restreinte, compte tenu du renouvellement du parc automobile. En revanche, les interdictions de circulation visant prioritairement la réduction de la pollution au NO₂ concerneraient avant tout des véhicules automobiles fonctionnant au diesel de la classe « Euro 5 », plus récents et donc plus nombreux, dans la mesure où il s'agirait de véhicules qui pouvaient être mis en circulation jusqu'au mois d'août 2015 inclus.
- 120 L'instauration de telles mesures serait actuellement impossible pour des motifs de proportionnalité, ce que le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale, Allemagne) aurait confirmé dans un arrêt du 27 février 2018, par lequel cette juridiction n'aurait jugé possible l'introduction de telles zones d'interdiction de circulation qu'à la condition de tenir compte de leurs conséquences économiques et de procéder par étapes.
- 121 La République fédérale d'Allemagne fait valoir, à cet égard, qu'un véhicule répondant aux normes européennes applicables les plus récentes ne peut pas aussi facilement être visé par des restrictions d'utilisation, des difficultés pouvant naître au regard des dispositions en matière de réception des véhicules, du principe de la libre circulation des marchandises et du droit de propriété protégé au niveau de l'Union.
- 122 En deuxième lieu, la République fédérale d'Allemagne fait valoir que la Commission ne saurait se contenter de considérer que la durée, la tendance et l'ampleur des dépassements des valeurs limites fixées pour le NO₂, ainsi que d'autres facteurs, constituent des « indices » d'une violation de cette disposition. Or, en l'espèce, à l'appui de son recours, la Commission se bornerait à présenter des développements n'allant pas au-delà d'un résumé schématique et superficiel desdits « indices » concernant les différentes zones litigieuses. Les droits de la défense de la République fédérale d'Allemagne ne seraient par ailleurs pas respectés en ce que la Commission ne préciserait pas en quoi les plans relatifs à la qualité de l'air établis dans les zones concernées resteraient en deçà des exigences de cette directive ni quelles mesures factuelles ou juridiques complémentaires auraient été négligées parmi celles qui étaient à sa disposition.
- 123 Dans ce contexte, la République fédérale d'Allemagne reproche également à la Commission de ne pas avoir vérifié, par une analyse au cas par cas, si les plans établis par cet État membre répondaient aux exigences de l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50. Le recours de la Commission ne ferait pas apparaître dans quelle mesure les efforts déployés à ce jour par ledit État membre, aux niveaux fédéral et régional, seraient insuffisants, ni quelles mesures concrètes feraient, selon cette institution, défaut pour répondre à ces exigences. Par ailleurs, ladite institution n'aurait pas égard au fait que seules les mesures qui sont appropriées pour réduire la pollution au NO₂ et qui sont conformes au principe de proportionnalité peuvent être adoptées par les États membres.
- 124 La République fédérale d'Allemagne fait valoir que la Commission n'a prouvé l'existence de l'ensemble des éléments nécessaires à la constatation d'un manquement à l'égard d'aucune des zones litigieuses. Cet argument s'appliquerait également aux cas dans lesquels les juridictions administratives allemandes

ont constaté que les mesures adoptées dans les plans relatifs à la qualité de l'air n'étaient pas appropriées pour garantir le respect dans les meilleurs délais des valeurs limites de concentration de NO₂ prescrites.

- 125 En troisième lieu, la République fédérale d'Allemagne répète ses arguments selon lesquels, d'une part, les dépassements des valeurs limites sont essentiellement imputables aux négligences de la Commission, notamment quant à la proposition d'une législation efficace visant à limiter les émissions de NO₂ des véhicules fonctionnant au diesel, et, d'autre part, il est impossible de faire respecter les obligations de la directive 2008/50 au niveau des seuls États membres.
- 126 Les statistiques actuelles relatives à la situation du parc automobile en Allemagne montreraient que l'introduction précoce de dispositions visant à réduire les émissions de NO₂ en conditions de conduite réelles aurait été pertinente et appropriée pour contribuer de manière considérable au respect des valeurs limites pour le NO₂. Le renouvellement du parc automobile contribuerait considérablement, à court terme et à moyen terme, au respect de la valeur limite moyenne annuelle des émissions de NO₂ en Allemagne. Les véhicules neufs mis en circulation dans cet État membre à la date du présent recours seraient d'ores et déjà presque exclusivement des véhicules à faibles émissions de NO₂ en conditions de conduite réelles. Si la Commission avait mis en œuvre plus tôt les mesures ad hoc, la pollution au NO₂ dans les zones litigieuses aurait également été beaucoup plus faible.
- 127 Enfin, en quatrième lieu, cet État membre souligne qu'un examen détaillé des mesures prises dans le cadre des plans relatifs à la qualité de l'air fait apparaître que ceux-ci comprennent toutes les mesures proportionnées et nécessaires pour réduire la pollution au NO₂ dans les zones litigieuses, de manière à ce que la période de dépassement des valeurs limites fixées pour ce polluant soit la plus courte possible.
- 128 À cet égard, la République fédérale d'Allemagne, à titre subsidiaire, énumère les mesures qui ont été planifiées, voire qui ont d'ores et déjà été mises en œuvre, dans les zones litigieuses et à l'échelon national. Elle attire l'attention, d'une part, sur les nouvelles mesures prises à partir de l'année 2017 au niveau fédéral, notamment un « Programme d'urgence - un air pur 2017-2020 », le financement de projets de transport innovants dans des villes modèles, le « Concept pour un air pur et garantie d'une mobilité individuelle dans nos villes » et des mesures s'adressant aux constructeurs de véhicules fonctionnant au diesel répondant à la norme « Euro 5 ». D'autre part, des progrès auraient été réalisés dans les différents Länder et les zones litigieuses en ce qui concerne la réduction des dépassements des valeurs limites fixées pour le NO₂ depuis la date à laquelle elle a envoyé ses réponses à l'avis motivé, visées aux points 22 et 23 du présent arrêt, soit les 5 mai et 17 novembre 2017.
- 129 La Commission, dans son mémoire en réplique, conteste l'intégralité des arguments avancés par la République fédérale d'Allemagne dans son mémoire en défense. À cet égard, elle fait notamment valoir qu'elle a respecté la charge de la preuve qui lui incombe dans le cadre d'une procédure en vertu de l'article 258 TFUE et que l'arrêt du 5 avril 2017, Commission/Bulgarie (C-488/15, EU:C:2017:267), est bien transposable à la présente affaire.
- 130 La Commission ajoute que le choix entre plusieurs mesures au caractère également approprié incombe aux États membres, ces derniers devant donc tenir compte du principe de proportionnalité, comme à chaque fois qu'il s'agit d'adopter des mesures nationales relevant du champ d'application du droit de l'Union. Le respect de ce principe ne saurait, dès lors, être utilement invoqué par la République fédérale d'Allemagne pour justifier un manquement à l'obligation visée à l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50, en ce qu'il lui impose de prendre des mesures appropriées pour que la période de dépassement des valeurs limites fixées pour le NO₂ soit la plus courte possible.
- 131 S'agissant du reproche qui lui est fait par la République fédérale d'Allemagne de s'être limitée à une analyse schématique et globale des plans relatifs à la qualité de l'air, et, dans ce contexte, de ne pas avoir cité les mesures concrètes qui auraient dû être instaurées par cet État membre, la Commission fait valoir que, dans le cadre d'une procédure au titre de l'article 258 TFUE, elle peut se borner à montrer, à l'appui d'un grief tiré d'une infraction à l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50, que les mesures figurant dans ces plans ne sont pas appropriées pour que la période de dépassement des valeurs limites fixées pour le polluant concerné soit « la plus courte possible ». Il ne lui incomberait pas, en revanche, de proposer, à la place des autorités des États membres, de telles mesures.
- 132 La Commission fait en outre valoir que n'est pas exacte l'affirmation de la République fédérale d'Allemagne selon laquelle de nombreuses décisions des juridictions administratives allemandes prouvent

que les autorités allemandes envisagent toutes les options concernant les mesures appropriées et que des plans relatifs à la qualité de l'air sont continuellement mis à jour. Lesdites décisions confirmeraient plutôt que cet État membre n'a pas pris, dans de nombreux cas, de telles mesures appropriées, voire, dans un cas en particulier, est demeuré en défaut de mettre à jour de tels plans, en dépit d'une condamnation et de l'injonction d'y procéder sur le fondement de mesures contraignantes.

- 133 En ce qui concerne l'argument avancé par la République fédérale d'Allemagne selon lequel des mesures supplémentaires adoptées par cet État membre depuis l'année 2017 justifieraient qu'une nouvelle estimation de la situation de la qualité de l'air ambiant en Allemagne soit établie, la Commission rappelle que la détermination précise du moment où ledit État membre sera en mesure de respecter les valeurs limites fixées pour le NO₂ procède non pas d'un pur formalisme, mais d'une nécessité impérieuse pour pouvoir apprécier les causes ainsi que les effets des mesures prises en vue de respecter le plus rapidement possible lesdites valeurs limites et, partant, leur caractère approprié.
- 134 S'agissant des mesures supplémentaires à l'échelon fédéral invoquées par la République fédérale d'Allemagne, celles-ci ne feraient toutefois pas apparaître quelles répercussions positives elles auront sur les dépassements constatés, et ce dans aucune des 26 zones litigieuses. Manquerait également à cet égard l'estimation quantifiée de l'amélioration de la qualité de l'air escomptée pour les zones individuelles et du délai prévu pour la réalisation de ces objectifs, telle que prévue à l'annexe XV, section A, point 8, sous c), de la directive 2008/50. De même, les mesures décrites dans le mémoire en défense de la République fédérale d'Allemagne en ce qui concerne les zones individuelles litigieuses ne seraient pas appropriées pour que la période de dépassement des valeurs limites fixées pour le NO₂ soit la plus courte possible, conformément à l'article 23, paragraphe 1, de cette directive. Notamment, concernant de nombreuses zones litigieuses, cet État membre ferait état non pas de mesures concrètes supplémentaires, mais de mesures non encore adoptées, voire simplement envisagées. En outre, ledit État membre admettrait que certaines des mesures supplémentaires qu'il décrit ne lui permettraient pas d'atteindre à brève échéance ces valeurs limites sur la base des mesures existantes.
- 135 La République fédérale d'Allemagne, dans son mémoire en duplique, réitère que seules 26 des 89 zones évaluées sont concernées par les dépassements desdites valeurs limites. S'agissant de l'argument avancé par la Commission, selon lequel la République fédérale d'Allemagne admettrait que certaines des mesures supplémentaires qu'elle a prises ne lui permettraient pas de respecter à brève échéance les valeurs limites fixées pour le NO₂, cet État membre fait valoir que l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50 n'impose nullement un tel respect. Le législateur de l'Union aurait cependant tenu compte du principe de proportionnalité en prévoyant que la période de dépassement des valeurs limites doit être la plus courte possible. Cette période serait donc définie non pas de manière abstraite, mais de manière concrète, à savoir au cas par cas, au regard des mesures qui sont possibles sur les plans juridique et factuel. Si une mesure possible sur le plan factuel s'avère disproportionnée et illégale, le fait de ne pas la mettre en œuvre n'entraînerait aucune violation de cet article 23, paragraphe 1. À cet égard, le fait que la Commission demeurerait en défaut de préciser quelles seraient les mesures proportionnées que cet État membre aurait dû adopter établirait en soi que les plans relatifs à la qualité de l'air de toutes les zones litigieuses satisfont aux exigences légales.

– *Appréciation de la Cour*

- 136 Il résulte de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50 que, lorsque le dépassement des valeurs limites fixées 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.
- 137 Ainsi, ce plan doit prévoir les mesures appropriées pour que la période de dépassement de ces valeurs limites soit la plus courte possible et peut comporter des mesures additionnelles spécifiques pour protéger les catégories de population sensibles, notamment les enfants. De plus, en vertu de l'article 23, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2008/50, ledit 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. Ce même 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.
- 138 Ainsi qu'il résulte de 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 son application, qu'il soit fixé

par ladite directive ou par la Commission en vertu de l'article 22 de celle-ci [arrêt du 10 novembre 2020, Commission/Italie (Valeurs limites – PM10), C-644/18, EU:C:2020:895, point 132 et jurisprudence citée].

- 139 Il y a également lieu de relever que l'article 23 de la directive 2008/50 instaure un lien direct entre, d'une part, le dépassement des valeurs limites fixées pour le NO₂ par les dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, et de l'annexe XI de cette directive et, d'autre part, l'établissement de plans relatifs à la qualité de l'air [voir, par analogie, arrêt du 4 mars 2021, Commission/Royaume-Uni (Valeurs limites – NO₂), C-664/18, non publié, EU:C:2021:171, point 134 et jurisprudence citée].
- 140 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 [arrêt du 10 novembre 2020, Commission/Italie (Valeurs limites – PM10), C-644/18, EU:C:2020:895, point 134 et jurisprudence citée].
- 141 Dès lors, le fait qu'un État membre dépasse les valeurs limites fixées pour le NO₂ ne suffit pas, à lui seul, pour qu'il soit considéré 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, arrêt du 4 mars 2021, Commission/Royaume-Uni (Valeurs limites – NO₂), C-664/18, non publié, EU:C:2021:171, point 137 et jurisprudence citée].
- 142 Cependant, il résulte de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50 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, faire en sorte que la période de dépassement des valeurs limites fixées pour le polluant concerné soit la plus courte possible [voir, en ce sens, arrêt du 10 novembre 2020, Commission/Italie (Valeurs limites – PM10), C-644/18, EU:C:2020:895, point 136 et jurisprudence citée].
- 143 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 10 novembre 2020, Commission/Italie (Valeurs limites – PM10), C-644/18, EU:C:2020:895, point 137 et jurisprudence citée].
- 144 En l'occurrence, force est de constater que, s'agissant des valeurs limites fixées pour le NO₂, la République fédérale d'Allemagne a, de façon systématique et persistante, manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, et de l'annexe XI de la directive 2008/50 dans l'ensemble des zones litigieuses pendant toute la période couvrant les années 2010 à 2016, ainsi qu'il résulte de l'examen du premier grief soulevé par la Commission. En outre, il y a lieu de constater, ainsi qu'il ressort des points 79 à 81 du présent arrêt, que l'ampleur des dépassements de ces valeurs limites ayant eu lieu pendant cette période était, dans la plupart de ces zones, considérable.
- 145 Il convient de rappeler, dans ce contexte, que l'obligation d'établir, en cas de dépassements des valeurs limites fixées pour un polluant par la directive 2008/50, des plans relatifs à la qualité de l'air s'impose à l'État membre concerné depuis le 11 juin 2010. En effet, conformément à l'article 33, paragraphe 1, de cette directive, la République fédérale d'Allemagne devait mettre en vigueur, avant cette date, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à celle-ci. Elle était, partant, tenue d'adopter et de mettre à exécution, le plus rapidement possible, des mesures appropriées pour que la période de dépassement des valeurs limites fixées pour le NO₂ soit la plus courte possible, en application de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de cette directive.
- 146 En l'espèce, il convient de constater que la République fédérale d'Allemagne, au moment de l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé fixé au 2 mai 2017, a bien adopté des plans relatifs à la qualité de l'air ainsi que différentes mesures destinées à améliorer la qualité de l'air dans les zones litigieuses. Il importe toutefois de souligner que, en vertu de l'article 23, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2008/50, ces plans doivent contenir au moins les informations énumérées à l'annexe XV, section A, de cette directive.
- 147 Or, il ressort du dossier soumis à la Cour que les plans relatifs à la qualité de l'air portant sur un certain nombre desdites zones litigieuses, à savoir les zones DEZCXX0007A (agglomération de Stuttgart), DEZCXX0043S (district régional de Tübingen), DEZCXX0063S [district régional de Stuttgart (sans l'agglomération)], DEZDXX0003A (agglomération de Nuremberg/Fürth/Erlangen), DEZFXX0005S (Zone III Hesse centrale et du nord), DEZFXX0001A [agglomération I (Rhin-Main)], DEZFXX0002A

[agglomération II (Kassel)], DEZJXX0015A [Grevenbroich (Bassin minier rhénan)], DEZJXX0009A (Düsseldorf), DEZJXX0017A (Duisbourg, Oberhausen, Mülheim), DEZJXX0008A (Dortmund), DEZJXX0016S (zones urbaines et territoire rural du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie), DEZKXX0006S (Mayence), DEZKXX0007S (Worms/Frankenthal/Ludwigshafen), DEZKXX0004S Coblenche/Neuwied), bien que prévoyant certaines mesures visant à aboutir à une réduction du niveau des dépassements de la valeur limite annuelle fixée pour le NO₂, et, en ce qui concerne les zones DEZCXX0007A (agglomération de Stuttgart) et DEZFX0001A [agglomération I (Rhin-Main)], également du niveau des dépassements de la valeur limite horaire fixée pour le NO₂, ne contiennent pas les informations requises au regard des exigences spécifiées à l'annexe XV, section A, point 8, sous c), de la directive 2008/50, dans la mesure où ils ne fournissent pas d'estimation de l'amélioration de la qualité de l'air escomptée, bien que ces informations soient d'une importance primordiale.

- 148 Pour un certain nombre de ces zones litigieuses, à savoir les zones DEZCXX0043S (district régional de Tübingen), DEZBXX0001A (agglomération de Berlin), DEZCXX0041S [district régional de Karlsruhe (sans les agglomérations)], DEZGLX0001A (agglomération de Hambourg), DEZJXX0006A (Essen) et DEZJXX0005A (Hagen), il ressort de ces plans que la durée de réalisation prévue pouvait s'étendre sur une période considérable. La République fédérale d'Allemagne avait d'ailleurs indiqué qu'elle ne s'attendait pas à ce que la valeur limite annuelle fixée pour le NO₂ dans lesdites zones soit respectée avant l'année 2020.
- 149 S'agissant des zones DEZJXX0005A [(Hagen), en ce qui concerne le plan pour Schwerte] et DEZJXX0002A [(Wuppertal), en ce qui concerne le plan pour Remscheid], il était prévu que cette valeur limite serait respectée à compter de l'année 2015. Toutefois, il apparaît que cet objectif n'a pas été atteint dans lesdites zones, ni en 2015 ni en 2016. À l'égard de la zone DEZJXX0011A (Aix-la-Chapelle), la République fédérale d'Allemagne prévoit que ladite valeur limite sera respectée d'ici à l'année 2025. En ce qui concerne la zone DEZDXX0001A (agglomération de Munich), il ressort du plan relatif à la qualité de l'air que, sans l'adoption des mesures supplémentaires, le respect de la même valeur limite ne peut être escompté avant l'année 2025 ou même 2030.
- 150 En outre, nombre des mesures prévues dans les plans relatifs à la qualité de l'air soumis à l'appréciation de la Cour ne sont pas concrètes, en ce qu'elles visent simplement la promotion de certains moyens de transport, tels que les véhicules fonctionnant au gaz, les vélos ou les déplacements à pied, la promotion des transports publics, de l'électromobilité ou de l'autopartage, des campagnes de sensibilisation ou la sécurité routière en général [voir, notamment, les zones DEZBXX0001A (agglomération de Berlin), DEZCXX0043S (district régional de Tübingen), DEZCXX0063S [district régional de Stuttgart (sans l'agglomération)], DEZCXX0006A (agglomération de Mannheim/Heidelberg), DEZDXX0001A (agglomération de Munich), DEZGLX0001A (agglomération de Hambourg), DEZJXX0006A (Essen) et DEZJXX0002A (Wuppertal)].
- 151 Dans plusieurs des zones litigieuses, des mesures supplémentaires ont été annoncées afin de respecter plus rapidement les valeurs limites fixées pour le NO₂. Toutefois, aucune des pièces soumises à l'examen de la Cour par la République fédérale d'Allemagne ne permet d'établir que lesdites mesures ont été effectivement instaurées et, le cas échéant, de vérifier à quelle échéance ces valeurs limites pourront tout aussi effectivement être respectées [voir, notamment, les zones DEZCXX0063S [district régional de Stuttgart (sans l'agglomération)], DEZCXX0004A (agglomération de Fribourg), DEZJXX0015A [Grevenbroich (Bassin minier rhénan)], DEZJXX0004A (Cologne), DEZJXX0009A (Düsseldorf), DEZJXX0006A (Essen) et DEZJXX0002A (Wuppertal)].
- 152 Compte tenu des éléments figurant aux points 147 à 151 du présent arrêt, il y a lieu de constater que, contrairement à l'obligation qui lui incombait en vertu de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50, la République fédérale d'Allemagne n'a manifestement pas adopté en temps utile des mesures appropriées pour que les délais de dépassement des valeurs limites fixées pour le NO₂ soient les plus courts possible dans les 26 zones litigieuses.
- 153 Il résulte de ce qui précède que le second grief doit être accueilli.
- 154 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de constater que la République fédérale d'Allemagne,

en ayant dépassé de façon systématique et persistante, à partir du 1^{er} janvier 2010 jusqu'à l'année 2016 incluse, d'une part, la valeur limite annuelle fixée pour le NO₂ dans les 26 zones litigieuses, à savoir les

zones DEZBXX0001A (agglomération de Berlin), DEZCXX0007A (agglomération de Stuttgart), DEZCXX0043S (district régional de Tübingen), DEZCXX0063S [district régional de Stuttgart (sans l'agglomération)], DEZCXX0004A (agglomération de Fribourg), DEZCXX0041S [district régional de Karlsruhe (sans les agglomérations)], DEZCXX0006A (agglomération de Mannheim/Heidelberg), DEZDXX0001A (agglomération de Munich), DEZDXX0003A (agglomération de Nuremberg/Fürth/Erlangen), DEZFX0005S (Zone III Hesse centrale et du nord), DEZFX0001A [agglomération I (Rhin-Main)], DEZFX0002A [agglomération II (Kassel)], DEZGLX0001A (agglomération de Hambourg), DEZJXX0015A [Grevenbroich (Bassin minier rhénan)], DEZJXX0004A (Cologne), DEZJXX0009A (Düsseldorf), DEZJXX0006A (Essen), DEZJXX0017A (Duisbourg, Oberhausen, Mülheim), DEZJXX0005A (Hagen), DEZJXX0008A (Dortmund), DEZJXX0002A (Wuppertal), DEZJXX0011A (Aix-la-Chapelle), DEZJXX0016S (zones urbaines et territoire rural du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie), DEZKXX0006S (Mayence), DEZKXX0007S (Worms/Frankenthal/Ludwigshafen), DEZKXX0004S (Coblence/Neuwied), et, d'autre part, la valeur limite horaire fixée pour le NO₂ dans deux de ces zones, à savoir les agglomérations DEZCXX0007A (agglomération de Stuttgart) ainsi que DEZFX0001A [agglomération I (Rhin-Main)], a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, et de l'annexe XI de la directive 2008/50, et

en n'ayant pas adopté, à partir du 11 juin 2010, de mesures appropriées pour garantir le respect des valeurs limites fixées pour le NO₂ dans l'ensemble des zones litigieuses, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions combinées de l'article 23, paragraphe 1, lu seul et en combinaison avec l'annexe XV, section A, de la directive 2008/50, et, en particulier, à l'obligation, prévue à l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de cette directive, de veiller à ce que les plans relatifs à la qualité de l'air prévoient des mesures appropriées pour que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible.

Sur les dépens

- 155 En vertu de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, 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 fédérale d'Allemagne et cette dernière ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.
- 156 Conformément à l'article 140, paragraphe 1, du règlement de procédure, le Royaume-Uni supportera ses propres dépens.

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

1) La République fédérale d'Allemagne,

- en ayant dépassé de façon systématique et persistante, à partir du 1^{er} janvier 2010 jusqu'à l'année 2016 incluse, d'une part, la valeur limite annuelle fixée pour le dioxyde d'azote (NO₂) dans 26 zones et agglomérations situées sur le territoire allemand, à savoir les zones DEZBXX0001A (agglomération de Berlin), DEZCXX0007A (agglomération de Stuttgart), DEZCXX0043S (district régional de Tübingen), DEZCXX0063S [district régional de Stuttgart (sans l'agglomération)], DEZCXX0004A (agglomération de Fribourg), DEZCXX0041S [district régional de Karlsruhe (sans les agglomérations)], DEZCXX0006A (agglomération de Mannheim/Heidelberg), DEZDXX0001A (agglomération de Munich), DEZDXX0003A (agglomération de Nuremberg/Fürth/Erlangen), DEZFX0005S (Zone III Hesse centrale et du nord), DEZFX0001A [agglomération I (Rhin-Main)], DEZFX0002A [agglomération II (Kassel)], DEZGLX0001A (agglomération de Hambourg), DEZJXX0015A [Grevenbroich (Bassin minier rhénan)], DEZJXX0004A (Cologne), DEZJXX0009A (Düsseldorf), DEZJXX0006A (Essen), DEZJXX0017A (Duisbourg, Oberhausen, Mülheim), DEZJXX0005A (Hagen), DEZJXX0008A (Dortmund), DEZJXX0002A (Wuppertal), DEZJXX0011A (Aix-la-Chapelle), DEZJXX0016S (zones urbaines et territoire rural du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie), DEZKXX0006S (Mayence), DEZKXX0007S (Worms/Frankenthal/Ludwigshafen), DEZKXX0004S (Coblence/Neuwied), et, d'autre part, la valeur limite horaire fixée pour le NO₂ dans deux de ces zones, à savoir les agglomérations DEZCXX0007A (agglomération de Stuttgart) ainsi que DEZFX0001A

[agglomération I (Rhin-Main)], a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, et de l'annexe XI 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,

et

- en n'ayant pas adopté, à partir du 11 juin 2010, de mesures appropriées pour garantir le respect des valeurs limites fixées pour le NO2 dans l'ensemble de ces zones a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions combinées de l'article 23, paragraphe 1, lu seul et en combinaison avec l'annexe XV, section A, de la directive 2008/50, et, en particulier, à l'obligation, prévue à l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de cette directive, de veiller à ce que les plans relatifs à la qualité de l'air prévoient des mesures appropriées pour que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible.**
- 2) La République fédérale d'Allemagne est condamnée à supporter, outre ses propres dépens, ceux de la Commission européenne.**
- 3) Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord supporte ses propres dépens.**

Signatures

* Langue de procédure : l'allemand.