



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^{ME} JULIANE KOKOTT
présentées le 10 novembre 2016¹

Affaire C-488/15

**Commission européenne
contre**

République de Bulgarie

«Manquement d'État — Directive 2008/50/CE — Qualité de l'air ambiant — Concentrations de PM₁₀ dans l'air ambiant — Dépassement des valeurs limites — Manquement général et persistant — Plan relatifs à la qualité de l'air»

I – Introduction

1. Le présent recours en manquement introduit par la Commission porte sur la violation des normes de l'Union en matière de qualité de l'air ambiant en Bulgarie. Il s'agit, plus précisément, des valeurs limites en matière de particules fines allant jusqu'à 10 µm (ci-après : « PM₁₀ ») au sens 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'Europe². Selon l'Agence européenne pour l'environnement (AEE), la Bulgarie présente les plus mauvais résultats de tous les États membres s'agissant de ce polluant³.

2. La pollution de l'air est très nuisible pour notre santé. Ce sont notamment les PM₁₀ qui constituent un risque tant pour le système cardiovasculaire que pour les voies respiratoires⁴. D'après l'organisation mondiale de la santé (OMS), il y a eu, en 2012, 3 millions de décès prématurés dans le monde, qui étaient dus à la pollution de l'air, dont 479 000 en Europe⁵ et 8 634 en Bulgarie⁶. Ainsi, la Bulgarie est le deuxième pays au monde, après l'Ukraine et avant la Biélorussie et la Chine, s'agissant du taux de mortalité par rapport à la population (118 pour 100 000 habitants), même si ce taux est un peu relativisé si l'on tient compte de la structure des âges dans les différents pays⁷.

1 — Langue originale : l'allemand.

2 — JO 2008, L 152, p. 1.

3 — Air quality in Europe — 2015 report (rapport 2015 sur la qualité de l'air en Europe), EEA Report (rapport de l'AEE) N° 5/2015, p. 22.

4 — Centre européen de l'environnement et de la santé de l'OMS, Bonn, Bureau régional de l'OMS pour l'Europe, Review of evidence on health aspects of air pollution (Examen des données relatives aux aspects sanitaires de la pollution de l'air) – REVIHAAP Project, Technical Report (rapport technique) (2013), p. 35.

5 — OMS, Ambient air pollution : A global assessment of exposure and burden of disease (Pollution de l'air ambiant : une appréciation globale de l'exposition et de la charge des maladies) (2016), <http://www.who.int/iris/bitstream/10665/250141/1/9789241511353-eng.pdf>, p. 40.

6 — OMS, Ambient air pollution : A global assessment of exposure and burden of disease (Pollution de l'air ambiant : une appréciation globale de l'exposition et de la charge des maladies) (2016), <http://www.who.int/iris/bitstream/10665/250141/1/9789241511353-eng.pdf>, p. 98.

7 — OMS, Ambient air pollution : A global assessment of exposure and burden of disease (Pollution de l'air ambiant : une appréciation globale de l'exposition et de la charge des maladies) (2016), <http://www.who.int/iris/bitstream/10665/250141/1/9789241511353-eng.pdf>, p. 65 à 67.

3. Pour ce qui concerne les PM_{10} , il ne semble pas y avoir d'estimations plus récentes, mais, pour l'année 2005, l'AEE a considéré en 2009 que, en Bulgarie, il convenait d'estimer à 1 600 le nombre de décès prématurés pour un million d'habitants et que ce chiffre pouvait être réduit à 1 000 si l'on respectait les valeurs limites. Les estimations en cause pour les 27 États membres de l'époque s'élevaient, en revanche, à seulement 850 et 650 décès prématurés pour un million d'habitants⁸.

4. La présente procédure en manquement est donc d'une grande importance pour la protection de la santé humaine face aux effets néfastes de l'environnement. Les deux parties sont d'accord sur le fait que la Bulgarie n'a pas respecté les valeurs limites depuis 2007, date du début de l'applicabilité de celles-ci.

5. Il n'en demeure pas moins qu'il n'est pas facile de procéder à l'appréciation juridique de la présente procédure. La question fondamentale qui se pose est celle du rapport entre l'obligation de respecter les valeurs limites et l'obligation d'établir, en cas de dépassement de ces valeurs, des plans relatifs à la qualité de l'air, qui n'ont pas pour but le rétablissement immédiat de la qualité de l'air exigée, mais qui visent uniquement à limiter autant que possible la durée du dépassement.

6. À côté de cela se posent une série de questions spécifiques à la procédure, et notamment celles de savoir si la Commission peut obtenir la constatation d'un manquement général et persistant, si la Bulgarie peut faire valoir une exemption temporaire de l'obligation de respecter les valeurs limites et si la Commission peut déduire du non-respect persistant des valeurs limites que les plans relatifs à la qualité de l'air présentent des défauts.

II – Cadre juridique

7. En vertu de l'article 2 du protocole relatif aux conditions et modalités d'admission de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne⁹, dès l'adhésion – c'est-à-dire dès le 1^{er} janvier 2007 –, les actes pris, avant l'adhésion, par les institutions lient la Bulgarie et la Roumanie et sont applicables dans ces États dans les conditions prévues par les traités et par le protocole. Aucune exception n'a été prévue pour les dispositions relatives à la qualité de l'air ambiant.

8. L'article 2, point 18 de la directive 2008/50 définit les particules fines en cause :

« "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 ».

9. L'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50 impose le respect des valeurs limites pour les PM₁₀ :

« 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 ».

10. L'annexe XI de la directive 2008/50 prévoit, pour les PM₁₀, une valeur annuelle moyenne de 40 µg/m³, ainsi qu'une valeur limite journalière de 50 µg/m³ qui peut être dépassé 35 jours au plus par année.

8 — Spatial assessment of PM₁₀ and ozone concentrations in Europe (Évaluation spatiale des concentrations de PM₁₀ et d'ozone en Europe) (2005), EEA Technical report (rapport technique de l'AEE) N° 1/2009, p. 20.

9 — JO 2005, L 157, p. 29.

11. Selon l'article 5, paragraphe 1, et l'annexe III, phase I, 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 ambiant¹⁰, cette obligation était déjà applicable à compter du 1^{er} janvier 2005.

12. L'article 22 de la directive 2008/50 prévoit une procédure, en vertu de laquelle les États membres peuvent, dans certaines conditions, demander notamment une exemption temporaire de l'obligation de respecter les valeurs limites pour les PM₁₀ jusqu'au 11 juin 2011 :

« 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 délai est complété par les informations énumérées à l'annexe XV, section B, relatives aux polluants concernés et démontre comment les valeurs limites seront respectées avant la nouvelle échéance.

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

3. [...]

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

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

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

13. Conformément à l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50, les États membres doivent établir des plans relatifs à la qualité de l'air en cas de dépassement des valeurs limites :

« 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.

10 — JO 1999, L 163, p. 41.

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. [...]

Ces plans relatifs à la qualité de l'air contiennent au moins les informations énumérées à l'annexe XV, section A, [...]. 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.

[...] »

14. Une obligation similaire était déjà prévue à l'article 7, paragraphe 3, première phrase, de la directive 96/62/CE du Conseil du 27 septembre 1996 concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant¹¹ :

« Les États membres établissent des plans d'action indiquant les mesures à prendre à court terme en cas de risque de dépassement des valeurs limites et/ou des seuils d'alerte, afin de réduire le risque de dépassement et d'en limiter la durée. »

15. L'annexe XV, sous A, de la directive 2008/50 prévoit les conditions devant être remplies par ces plans. Le point 6 exige des indications relatives à l'analyse de la situation :

« a) précisions concernant les facteurs responsables du dépassement (par exemple, transports, y compris transports transfrontaliers, formation de polluants secondaires dans l'atmosphère) ;

b) précisions concernant les mesures envisageables pour améliorer la qualité de l'air. »

16. Le point 8 prévoit que les plans relatifs à la qualité de l'air comportent des informations concernant les mesures ou projets adoptés visant à réduire la pollution :

« 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 ».

17. En vertu de l'article 33 de la directive 2008/50, celle-ci devait être transposée avant le 11 juin 2010.

18. L'article 31 de la directive 2008/50 porte sur l'abrogation des directives 96/62 et 99/30 :

« Les directives 96/62/CE, 1999/30/CE, 2000/69/CE et 2002/3/CE sont abrogées à partir du 11 juin 2010, sans préjudice des obligations des États membres concernant les délais de transposition ou d'application de ces directives.

[...] »

¹¹ — JO 1996, L 296, p. 55.

III – Les faits, la procédure préalable et l'objet du recours

19. Les parties sont d'accord sur le fait que, depuis 2007 jusqu'à 2015 au moins, les valeurs limites tant journalières qu'annuelles pour les PM₁₀ ont été dépassées dans toutes les zones et agglomérations de Bulgarie. Ce n'est que dans la zone BG 0003 Varna que, en 2009, la valeur limite annuelle n'a pas été atteinte.

20. Ce sont ces dépassements des valeurs limites qui ont poussé la Bulgarie à demander à la Commission un report des délais pour le respect des valeurs limites (voir sous A), alors que la Commission a introduit le présent recours en manquement (voir sous B).

A – Quant aux démarches en vue d'un report des délais

21. Le 14 avril 2009, la Commission a reçu une notification de la part de la Bulgarie indiquant que les valeurs limites pour les PM₁₀ ne pouvaient pas être respectées dans les six agglomérations du pays. C'est pourquoi cet État membre a reporté le délai fixé pour le respect des valeurs limites conformément à l'article 22 de la directive 2008/50.

22. La Commission a cependant décidé d'émettre des objections à l'égard de cette notification en date du 11 décembre 2009.

23. Le 9 juin 2011, la Bulgarie a transmis une nouvelle notification à la Commission en vue du report des délais. La Commission a cependant rejeté cette notification, au motif que le délai pouvait être reporté tout au plus au 11 juin 2011 et que l'article 22, paragraphe 4, deuxième alinéa, de la directive 2008/50 lui laissait un délai de réflexion de neuf mois.

B – Quant au recours en manquement

24. Entretemps, la Commission avait, en date du 1^{er} octobre 2010, mis la Bulgarie en demeure de prendre position sur une violation de l'article 13 de la directive 2008/50. La Commission a complété cette mise en demeure le 25 janvier 2013 en faisant grief à la Bulgarie de ne pas avoir adopté des plans appropriés conformément à l'article 23. Ce faisant, la Commission s'est référée aux années 2007 à 2011.

25. La Bulgarie n'a pas contesté le non-respect des valeurs limites, mais, selon elle, il y avait une baisse des dépassements.

26. La Commission a maintenu ses griefs et, le 11 juillet 2014, elle a émis un avis motivé en conséquence, incluant désormais également les chiffres pour l'année 2012 et fixant un dernier délai de deux mois à la Bulgarie.

27. Dans ses réponses, la Bulgarie a continué à faire valoir que sa situation s'améliorait pas à pas. Selon elle, les dépassements étaient principalement dus à l'utilisation de certains combustibles pour le chauffage des logements au cours de l'hiver.

28. Comme la Commission a considéré ces réponses comme insuffisantes, elle a introduit le présent recours et conclu à ce qu'il plaise à la Cour, constater que :

- du fait du non-respect systématique et persistant, depuis 2007 jusqu'en 2013 inclus au moins, des valeurs limites annuelle et journalière pour les PM₁₀ dans les zones et agglomérations BG 0001 agglomération de Sofia, BG 0002 agglomération de Plovdiv, BG 0004 Nord, BG 0005 Sud-Ouest et BG 0006 Sud-Est ;

- et du fait du non-respect systématique et persistant, depuis 2007 et jusqu'en 2013 inclus au moins, de la valeur limite journalière pour les PM₁₀ dans la zone BG 0003 Varna, et de la valeur limite annuelle pour les PM₁₀ en 2007, 2008 et 2010 à 2013 inclus au moins, dans la même zone BG 0003 Varna ;
- et en l'absence d'informations complémentaires selon lesquelles cette situation de non-respect des valeurs limites journalière et annuelle pour les PM₁₀ dans les zones et agglomérations susmentionnées a changé, la République de Bulgarie continue à manquer 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 ;
- constater en outre, compte tenu du dernier rapport annuel sur la qualité de l'air de 2013, selon lequel le dépassement des valeurs limites annuelle et journalière pour les PM₁₀ a persisté dans toutes les zones et agglomérations susmentionnées, que la République de Bulgarie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50 et en particulier à l'obligation de veiller à ce que la période de dépassement soit la plus courte possible, et que cette infraction est toujours en cours ;
- condamner la République de Bulgarie aux dépens.

29. La République de Bulgarie conclut au rejet du recours pour irrecevabilité ou absence de fondement, ainsi qu'à la condamnation de la Commission aux dépens.

30. Les parties ont participé à la procédure écrite ainsi que, le 29 septembre 2016, à la procédure orale. Dans cette procédure, la République de Pologne est intervenue au soutien de la Bulgarie.

IV – Appréciation juridique

31. La Commission reproche à la Bulgarie d'avoir violé deux obligations prévues par la directive 2008/50, à savoir, d'une part, l'obligation de respecter les valeurs limites pour les PM₁₀ (voir sous A) et, d'autre part, l'obligation d'adopter, en raison du dépassement des valeurs limites, des plans relatifs à la qualité de l'air faisant en sorte que la période de dépassement soit la plus courte possible (voir sous B).

A – Quant à l'article 13 de la directive 2008/50 – Dépassement des valeurs limites

32. Le premier moyen porte sur le dépassement des valeurs limites pour les PM₁₀ au sens de l'article 13 et de l'annexe XI de la directive 2008/50. Ces dispositions prévoient deux types de valeurs limites pour les PM₁₀, d'une part une valeur limite sur 24 heures de 50 µg/m³, à ne pas dépasser plus de 35 fois par année et, d'autre part, la valeur limite annuelle de 40 µg/m³, qui ne doit absolument pas être dépassée.

33. Il n'est pas contesté que, depuis l'adhésion de la Bulgarie, la zone BG 0003 Varna est la seule zone, où, au cours d'une seule année, l'année 2009, une de ces valeurs limites, à savoir la valeur limite annuelle, a été respectée. Pour le reste, les deux valeurs limites ont continuellement été dépassées. Les derniers chiffres visés dans la procédure écrite concernent l'année 2015.

34. Il est vrai que le dépassement des valeurs limites n'est pas contesté, mais la détermination précise de l'objet de la procédure sur ce point soulève des difficultés qui sont également à l'origine des objections de la Bulgarie s'agissant de la recevabilité du recours (voir sous 1). De plus, il convient de déterminer si la Bulgarie peut prétendre à une exemption temporaire de l'obligation de respecter les valeurs limites (voir sous 2, a) et si l'obligation de respecter les valeurs limites constitue une obligation de résultat ou si elle implique uniquement un effort en ce sens (voir sous 2, b).

1. Objet de la procédure et recevabilité de la demande de la Commission

35. À première vue, on pourrait supposer que la Commission demande la constatation du dépassement des valeurs limites au cours des années indiquées dans les zones et agglomérations concernées. Comme les objections de la Bulgarie le montrent, une telle demande serait cependant, du moins pour partie, manifestement irrecevable.

36. En vertu de l'article 258 TFUE, l'objet d'un recours est en effet circonscrit par la procédure précontentieuse prévue par cette disposition. Dès lors, la requête ne peut être fondée sur des griefs autres que ceux indiqués durant la procédure précontentieuse. En effet, la procédure précontentieuse a pour but de donner à l'État membre concerné l'occasion, d'une part, de se conformer à ses obligations découlant du droit de l'Union et, d'autre part, de faire utilement valoir ses moyens de défense à l'encontre des griefs formulés par la Commission¹².

37. La Commission irait à l'encontre de ces principes si, dans son recours, elle demandait des constatations relatives à l'année 2013, voire, dans la réplique, relatives à l'année 2014, alors que l'avis motivé n'allait pas au-delà de l'année 2012. D'ailleurs, l'avis motivé dépasse d'un an la période visée dans la mise en demeure complémentaire.

38. Nous estimons néanmoins que cette demande est en principe recevable.

39. En effet, une pratique administrative peut elle aussi faire l'objet d'un recours en manquement, lorsqu'elle présente un certain degré de constance et de généralité¹³, ou lorsqu'elle constitue un manquement de nature générale et persistante¹⁴.

40. C'est en ce sens que nous comprenons la demande de la Commission, dans la mesure où, s'agissant du dépassement « systématique » et « persistant » des valeurs limites, elle demande qu'il soit constaté que la Bulgarie « continue » à manquer aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 13 et de l'annexe XI de la directive 2008/50.

41. La référence, par la Commission, au dépassement des valeurs limites pour des années qui ne faisaient pas encore l'objet de la procédure précontentieuse ou de la requête s'explique également de cette manière. En effet, des informations plus récentes sont de nature à étayer, au stade de la procédure devant la Cour, la généralité et la constance du manquement ainsi allégué¹⁵.

42. On ne saurait y voir une extension inadmissible de l'objet du litige, étant donné qu'il s'agit toujours du grief, selon lequel la Bulgarie s'abstient de manière persistante de respecter les valeurs limites pour les PM₁₀.

43. Il convient cependant de noter que la délimitation par la procédure précontentieuse suppose également que 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 par la Cour¹⁶. Dans la présente espèce, ce délai a pris fin en septembre 2014.

12 — Voir, par exemple, arrêts du 22 septembre 2005, Commission/Belgique (C-221/03, EU:C:2005:573, points 36 et 38), et du 15 mars 2012, Commission/Chypre (C-340/10, EU:C:2012:143, point 21).

13 — Arrêts du 29 avril 2004, Commission/Allemagne (C-387/99, EU:C:2004:235, point 42), et du 26 avril 2005, Commission/Irlande (C-494/01, EU:C:2005:250, point 28).

14 — Arrêts du 26 avril 2005, Commission/Irlande (C-494/01, EU:C:2005:250, points 170, 171, 184 et 193), du 26 avril 2007, Commission/Italie (C-135/05, EU:C:2007:250, point 45), et du 2 décembre 2014, Commission/Italie (C-196/13, EU:C:2014:2407, point 33).

15 — Arrêts du 26 avril 2005, Commission/Irlande (C-494/01, EU:C:2005:250, point 37), et du 2 décembre 2014, Commission/Italie (C-196/13, EU:C:2014:2407, point 33).

16 — Voir, par exemple, arrêts du 6 novembre 2014, Commission/Belgique (C-395/13, EU:C:2014:2347, point 39), et du 28 janvier 2016, Commission/Portugal (C-398/14, EU:C:2016:61, point 49).

44. C'est pourquoi la Cour ne peut procéder à des constatations que pour ce qui concerne la période antérieure à l'expiration de ce délai. L'exposé de la Commission qui est relatif à la période postérieure à l'expiration du délai n'a de l'intérêt que dans la mesure où il permet de tirer des conclusions s'agissant de la période antérieure.

45. Le grief de la Bulgarie tiré d'une formulation ambiguë de la requête, c'est-à-dire d'une violation de l'article 120, sous c), du règlement de procédure, est, pour l'essentiel, fondé sur le fait que la Bulgarie méconnaît la possibilité de la constatation d'un manquement général et constant aux obligations découlant du traité.

46. Il aurait certes été souhaitable que la Commission s'exprime plus clairement sur l'objet de son grief, par exemple en faisant référence à la jurisprudence de la Cour en la matière, mais rien n'indique qu'il n'était pas possible de reconnaître l'objet du litige.

47. Enfin, il convient de noter que les valeurs limites au cours des années 2007 à 2010 étaient fondées sur l'article 5 et l'annexe III, phase I, de la directive 1999/30, alors que la Commission s'est exclusivement fondée sur la directive 2008/50, qui n'était pas encore applicable à cette époque.

48. Dans le cadre d'une procédure au titre de l'article 258 TFUE, la Commission est cependant, selon une jurisprudence constante, recevable à faire constater un manquement aux obligations qui trouvent leur origine dans la version initiale d'un acte de l'Union, par la suite modifiée ou abrogée, qui ont été maintenues par de nouvelles dispositions¹⁷.

49. Tel est également le cas dans la présente espèce, car l'article 13 et l'annexe XI de la directive 2008/50 prévoient les mêmes valeurs limites pour les PM₁₀ que l'article 5 et l'annexe III, phase I, de la directive 1999/30 pour la période antérieure à l'entrée en vigueur de la première directive citée. Cela est confirmé par l'article 31, paragraphe 3, de la directive 2008/50, en vertu duquel les références aux directives abrogées, c'est-à-dire notamment à la directive 1999/30, s'entendent comme faites à la nouvelle directive.

50. C'est pourquoi il n'est pas non plus nécessaire que, dans sa requête, la Commission nomme expressément la réglementation antérieure¹⁸. Il suffit que, dans sa motivation, elle démontre la validité continue des valeurs limites, en indiquant la base juridique de celles-ci.

51. Le moyen relatif à la violation des valeurs limites et l'exposé de la Commission concernant les manquements jusqu'à l'expiration du délai de l'avis motivé en septembre 2014 sont donc recevables.

2. Caractère fondé du premier chef de demande

52. Le grief soulevé par la Commission est en tout cas également fondé pour les années 2007 à 2013 visées dans la demande figurant dans la requête.

53. Au cours de cette période, les valeurs limites annuelles pour les PM₁₀ ont, à une exception près, été dépassées dans toutes les agglomérations et zones bulgares, c'est-à-dire depuis que ces valeurs limites sont applicables en Bulgarie conformément au protocole relatif à l'adhésion. Le manquement est donc à la fois général et persistant.

17 — Arrêts du 9 novembre 1999, Commission/Italie (« San Rocco », C-365/97, EU:C:1999:544, point 36), du 17 juin 2010, Commission/France (C-492/08, EU:C:2010:348, point 31), et du 19 décembre 2013, Commission/Pologne (C-281/11, EU:C:2013:855, point 37).

18 — Arrêt du 14 janvier 2016, Commission/Bulgarie (« Kaliakra », C-141/14, EU:C:2016:8, point 83). Voir, s'agissant de la demande de décision préjudicielle, arrêt du 16 avril 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, points 26 à 28).

54. Pour ce qui concerne cependant l'année 2014, dont la mention a été rajoutée dans les conclusions de la réplique, le délai de l'avis motivé avait déjà expiré au mois de septembre de cette année. Les valeurs limites font cependant référence à l'année entière, à savoir au nombre de dépassements de la valeur limite journalière au cours de l'année et à la valeur annuelle moyenne. La Commission ne démontre pas que les mesures effectuées jusqu'à cette date permettent déjà de constater un dépassement des valeurs limites. Même s'il était possible de calculer les valeurs limites applicables à la période de l'année allant jusqu'à l'expiration du délai, il faudrait néanmoins un exposé de la Commission sur cette question. Il n'y a cependant pas d'exposé en ce sens. Par conséquent, il n'est pas possible de constater une violation pour l'année 2014 et il convient donc de rejeter le recours sur ce point.

a) Sur les demandes en vue d'une exemption temporaire

55. Le grief de la Commission serait cependant largement privé de son fondement si la Bulgarie avait réussi à obtenir, conformément à l'article 22 de la directive 2008/50, une exemption temporaire de l'obligation de respecter les valeurs limites pour les PM₁₀ jusqu'au 11 juin 2011. En effet, dans ce cas, aucun des dépassements des valeurs limites, existant au moment de la lettre de mise en demeure complémentaire, n'aurait eu une quelconque incidence¹⁹.

56. Il n'est pas contesté que la demande de la Bulgarie datant de l'année 2009 ne pouvait pas donner lieu à une exemption. En effet, la Commission a rejeté la demande dans les délais, de sorte que la Bulgarie aurait dû introduire une demande modifiée conformément à l'article 22, paragraphe 4, troisième alinéa, de la directive 2008/50.

57. La Bulgarie est cependant d'avis que sa demande du 9 juin 2011 correspondait à une telle demande modifiée et que la Commission ne l'a pas rejetée de manière effective.

58. La Commission n'a certes pas adopté de décision formelle portant sur le rejet de la demande, mais elle a, dans sa lettre du 11 juillet 2011, clairement fait savoir que, à son avis, la demande était hors délai.

59. Cette lettre comporte un rejet que la Bulgarie n'a pas contesté. Aussi, la Bulgarie n'invoque, à juste titre, pas l'inexistence de cette décision, car cette constatation est, pour des raisons de sécurité juridique, réservée à des hypothèses tout à fait extrêmes²⁰. La présente espèce illustre d'ailleurs les risques pour la sécurité juridique qu'impliquerait une constatation de l'inexistence. Par conséquent, la Bulgarie doit admettre que, dans la présente procédure, l'on fasse valoir à son égard le rejet de sa notification. Cet état de fait suffit pour exclure une exemption au titre de l'article 22 de la directive 2008/50.

60. Pour la même raison, il n'est pas nécessaire, dans la présente procédure, de décider si la Commission a violé son obligation de coopération loyale au sens de l'article 4, paragraphe 3, TFUE, au motif qu'elle n'aurait pas examiné la demande du 9 juin 2011 du point de vue de son contenu. Un exposé de la Bulgarie en ce sens aurait certes peut-être été de nature à mettre en cause le caractère légal de la lettre du 11 juillet 2011. Comme la Bulgarie n'a cependant pas attaqué cette lettre, cet État membre ne pouvait pas supposer qu'il était exempté de son obligation de respecter les valeurs limites²¹.

19 — Voir, s'agissant des conséquences pour la recevabilité du recours, arrêts du 27 octobre 2005, Commission/Luxembourg (C-23/05, EU:C:2005:660, point 7), et du 21 juillet 2016, Commission/Roumanie (C-104/15, EU:C:2016:581, point 35, voir également points 36 et 37).

20 — Arrêts du 5 octobre 2004, Commission/Grèce (C-475/01, EU:C:2004:585, point 20), et du 18 octobre 2012, Commission/République tchèque (C-37/11, EU:C:2012:640, point 49).

21 — C'est ainsi que nous comprenons notamment l'arrêt cité par la Bulgarie, à savoir l'arrêt du 1^{er} juin 1999, Kortas (C-319/97, EU:C:1999:272, point 36). Voir également arrêt du 15 décembre 2011, Commission/Espagne (C-560/08, EU:C:2011:835, point 75).

61. Dans l'hypothèse où la Cour n'adopterait pas cette analyse, il conviendrait de vérifier si la Commission a eu raison de rejeter la demande comme étant hors délai.

62. La Commission estime que le rejet était justifié, au motif qu'elle ne peut pas légaliser rétroactivement une situation contraire à une directive.

63. L'article 22 de la directive 2008/50 n'exclut cependant pas une exemption rétroactive. Au contraire, cette disposition prévoit un effet rétroactif précisément pour les PM_{10} . En effet, les valeurs limites en question sont valables depuis l'année 2005, mais ce n'est qu'en 2008 qu'a été créée la possibilité d'une exemption. De plus, on ne saurait exclure un intérêt justifié à l'existence d'une exemption rétroactive, notamment pour priver de tout fondement d'éventuelles demandes d'indemnisation.

64. Or, une exemption n'est possible que si les conditions pour ce faire sont réunies. L'article 22, paragraphe 1, de la directive 2008/50 exige cependant que l'État membre présente un plan relatif à la qualité de l'air qui démontre comment les valeurs limites seront respectées avant la nouvelle échéance, à savoir, pour les PM_{10} , au plus tard le 11 juin 2011²².

65. La demande du 9 juin 2011 aurait donc dû montrer que les valeurs limites allaient être respectées deux jours après au plus tard. Il convient d'exclure ce résultat compte tenu des valeurs effectivement notifiées. Au contraire, avant et après l'introduction de cette demande, il y a eu presque tout le temps des dépassements des valeurs limites dans les zones et agglomérations de la Bulgarie. Le seul cas de non-dépassement de la valeur limitée annuelle dans la zone de Varna quelques années auparavant était accompagné de trop nombreux dépassements de la valeur limite journalière.

66. On ne saurait donc considérer que la demande de la Bulgarie remplissait les exigences d'une exemption. Par conséquent, même en cas d'examen approfondi, c'est à juste titre que la Commission aurait rejeté la demande de la Bulgarie.

67. Même si la Bulgarie avait notifié une exemption en annonçant le respect des valeurs limites à compter du 11 juin 2011, cet État membre commettrait un abus de droit si, malgré les dépassements persistants, il y faisait référence à l'heure actuelle.

68. En résumé, il convient donc de constater que la Bulgarie n'a pas été exemptée de l'obligation de respecter les valeurs limites pour les PM_{10} jusqu'au 11 juin 2011.

b) La nature de l'obligation de respecter les valeurs limites

69. De plus, la Bulgarie essaie d'affaiblir le grief de la Commission en faisant valoir ses efforts en vue d'une amélioration de la qualité de l'air et la prétendue amélioration de cette dernière, ainsi que la situation économique de son pays.

70. Ces arguments ne sont pas de nature à remettre en question le non-respect général et persistant des valeurs limites. En effet, la Cour a constaté de manière répétée que le simple dépassement des valeurs limites suffit pour violer les dispositions de l'article 13 et de l'annexe XI de la directive 2008/50²³, en l'absence d'un cas de force majeure²⁴. Il s'agit donc d'une obligation de résultat et pas seulement d'une obligation de s'efforcer de respecter les valeurs limites.

22 — Voir arrêt du 19 novembre 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, points 45 et 47).

23 — Arrêts du 24 mars 2011, Commission/Slovenie (C-365/10, EU:C:2011:183, point 24), du 10 mai 2011, Commission/Suède (C-479/10, EU:C:2011:287, points 13 à 16), et du 15 novembre 2012, Commission/Portugal (C-34/11, EU:C:2012:712, point 52). Voir également arrêt de la Cour AELE du 2 octobre 2015, Autorité de surveillance AELE/Norvège (E-7/15, EFTA Court Reports 2015, 568, points 33 à 36).

24 — Arrêt du 19 décembre 2012, Commission/Italie (C-68/11, EU:C:2012:815, points 41 et 59 à 66).

71. Le fait que, en vertu de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50, les États membres ne sont pas tenus d'adopter des mesures pour éviter tout dépassement des valeurs limites ou y mettre fin de manière immédiate, mais qu'ils sont tenus de faire en sorte que la période de dépassement soit la plus courte possible, ne s'oppose pas non plus à la présomption d'une obligation de résultat.

72. Si l'on comprenait l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50 en ce sens que cette obligation d'établir des plans relatifs à la qualité de l'air prévoit la seule conséquence juridique d'une violation des normes en matière de qualité de l'air, il conviendrait de douter de l'existence d'une obligation de résultat. En effet, il s'agirait là d'une atténuation par rapport à l'obligation générale, dans le droit de l'Union, de mettre fin aussi rapidement que possible aux violations du droit de l'Union et, dans certaines conditions, d'indemniser les dommages²⁵. L'importance de la durée de la violation serait elle aussi relativisée. En effet, l'obligation d'établir un plan implique qu'il ne peut normalement pas être mis fin à une violation dans l'immédiat, mais seulement après une certaine période. Cette manière de voir peut sembler préférable compte tenu des difficultés lors de la transposition des normes en matière de qualité de l'air, qui ont également marqué la refonte de la directive relative à la qualité de l'air.

73. La Cour a cependant relevé à juste titre que seul l'article 22, paragraphe 1, de la directive 2008/50 prévoit expressément la possibilité pour un État membre de reporter l'échéance indiquée à l'annexe XI de cette directive pour respecter les valeurs limites prévues à cette annexe²⁶. Il serait contradictoire de considérer que, à côté de ce report de délai expressément prévu, qui est soumis à des conditions et à des limites strictes²⁷, il y a une exception supplémentaire, qui serait seulement implicite, mais illimitée dans le temps²⁸, au niveau de l'obligation de fournir des plans relatifs à la qualité de l'air au sens de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa. Il s'agirait là d'une atteinte à l'effet utile des normes en matière de qualité de l'air²⁹, ce qui est inacceptable ne serait-ce qu'en raison de ce que cela représente pour la santé humaine.

74. De plus, la directive 2008/50 comporte également des objectifs en matière de qualité de l'air qui ne se présentent manifestement pas sous la forme d'une obligation de résultat. Conformément à l'article 15, paragraphe 1, et à l'article 16, paragraphe 1, les États membres ne prennent en effet que les mesures nécessaires n'entraînant pas de coûts disproportionnés pour atteindre les objectifs en matière d'exposition aux PM_{2,5}, c'est-à-dire à des particules encore plus fines. Si le législateur n'avait pas voulu imposer les valeurs limites pour les PM₁₀ en tant qu'obligation de résultat, il aurait choisi une formulation similaire.

75. S'agissant des PM₁₀, la directive 2008/50 fonde donc deux obligations liées entre elles, mais différentes : d'une part, l'obligation de résultat préventive et inconditionnelle de respecter les valeurs limites et, d'autre part, les obligations en matière de suivi en cas de dépassement.

76. Il convient néanmoins de supposer que les plans relatifs à la qualité de l'air ont un effet sur les conséquences juridiques de la violation des valeurs limites. De nombreux éléments indiquent notamment qu'un plan relatif à la qualité de l'air qui satisfait aux exigences de la directive 2008/50 et la transposition fidèle de celui-ci peuvent réduire l'importance de la violation. Un tel plan pourrait même être susceptible de justifier que l'on renonce à infliger une astreinte dans une procédure en

25 — Voir arrêts du 19 novembre 1991, Francovich e. a. (C-6/90 et C-9/90, EU:C:1991:428, point 35), du 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur et Factortame (C-46/93 et C-48/93, EU:C:1996:79, point 31), et du 25 novembre 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, point 45).

26 — Arrêt du 19 novembre 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, point 43).

27 — Arrêt du 19 novembre 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, points 44 et 45).

28 — Arrêt du 19 novembre 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, point 48).

29 — Arrêt du 19 novembre 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, point 44).

vertu de l'article 260 TFUE ou d'exclure que la violation des valeurs limites soit qualifiée d'acte engageant la responsabilité³⁰. Même s'il n'est pas encore nécessaire de répondre à ces questions dans le cadre de la présente procédure, on notera que ces circonstances renforcent la pertinence du deuxième moyen de la Commission.

77. L'interprétation, en vertu de laquelle l'obligation de respecter les valeurs limites est une obligation de résultat n'est pas non plus remise en cause par la formulation un peu ambiguë de l'arrêt ClientEarth. Dans cet arrêt, la Cour a souligné que, si, pour ce qui concerne l'anhydride sulfureux, le PM₁₀, le plomb et le monoxyde de carbone, l'article 13, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 2008/50 prévoit que les États membres « veillent » à ce que les niveaux des valeurs limites ne soient pas dépassés, le deuxième alinéa de cette disposition indique que, pour ce qui concerne le dioxyde d'azote et le benzène, ces valeurs limites « ne peuvent pas être dépassées » après l'échéance fixée, ce qui correspond à une obligation de résultat³¹.

78. Selon nous, la Cour n'avait, dans cet arrêt, pas l'intention d'établir une opposition entre les obligations relatives à l'anhydride sulfureux, aux PM₁₀, au plomb et au monoxyde de carbone, d'une part, et celles relatives au dioxyde d'azote et au benzène, d'autre part. Il s'agit, au contraire, d'une confirmation quelque peu ambiguë de la jurisprudence antérieure. Les deux formulations expriment la même obligation en des termes différents³².

79. De plus, la constatation d'un dépassement général et persistant des valeurs limites n'est pas non plus remise en question par le fait que, dans l'une des six zones, la zone Varna, une des valeurs limites n'a pas été dépassée en 2009. Il s'agit, au contraire, manifestement d'un cas atypique qui ne peut être expliqué que par des circonstances particulières. En effet, après cette année, cette valeur limite a de nouveau été dépassée sur ce territoire. De plus, la valeur limite journalière y a également été trop souvent dépassée en 2009.

3. Conclusion intermédiaire

80. Par conséquent, il convient de constater que, en matière de PM₁₀, la Bulgarie a, de 2007 à 2013, de manière générale et persistante manqué, dans toutes les agglomérations et zones du pays, 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 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe.

B – Quant à l'article 23 de la directive 2008/50 – Plans relatifs à la qualité de l'air

81. Le deuxième moyen de la Commission concerne l'obligation d'établir des plans relatifs à la qualité de l'air conformément à l'article 23 de la directive 2008/50.

82. Lorsque, dans une zone ou agglomération donnée, les niveaux de polluants dans l'air ambiant dépassent une valeur limite, les États membres veillent, conformément à l'article 23, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 2008/50, 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. Conformément à l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, première phrase, 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. L'article 23, paragraphe 1, troisième alinéa, première phrase, prévoit que ces plans relatifs à la qualité de l'air contiennent au moins les informations énumérées à l'annexe XV, section A.

30 — Voir, par exemple, arrêt du 25 novembre 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, points 51 et 52).

31 — Arrêt du 19 novembre 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, point 30).

32 — Tel est, en définitive, également le cas s'agissant de l'arrêt de la Cour AELE du 2 octobre 2015, Autorité de surveillance AELE/Norvège (E-7/15, EFTA Court Reports 2015, 568, point 36).

83. Depuis que les valeurs limites ont été dépassées, la Bulgarie est, par conséquent, conformément à l'article 23, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 2008/50, tenue d'établir des plans relatifs à la qualité de l'air. En l'absence d'exemption de l'obligation de respecter les valeurs limites, ces plans doivent, conformément à l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, première phrase, prévoir des mesures appropriées pour que la période de dépassement soit la plus courte possible.

84. Les parties sont d'accord sur le fait que la Bulgarie a établi des plans relatifs à la qualité de l'air.

85. La Commission déduit cependant du dépassement persistant des valeurs limites que la Bulgarie a omis de faire en sorte que la période de dépassement soit la plus courte possible. Selon la Commission, la Bulgarie n'a pas pris toutes les mesures nécessaires et scientifiquement envisageables en vue de mettre fin au dépassement des valeurs limites. De plus, la Commission reproche à la Bulgarie de ne pas encore avoir adopté les mesures prévues et que ces plans ne comportent pas certaines indications.

86. S'agissant de ce moyen, il convient également de préciser tout d'abord l'objet du litige (voir sous 1), avant d'examiner les éléments de preuve soumis par la Commission (voir sous 2) et la qualité des plans bulgares relatifs à la qualité de l'air (voir sous 3).

1. Objet du moyen et recevabilité de la demande de la Commission

87. S'agissant de la recevabilité de ce moyen, il convient en principe de faire les mêmes observations que pour ce qui concerne la recevabilité du premier moyen. La Commission ne limite certes pas son exposé à des informations qui faisaient déjà l'objet de la lettre de mise en demeure et de l'avis motivé, mais les circonstances ultérieures constituent simplement des preuves supplémentaires d'une pratique persistante et générale au niveau de l'établissement et de la mise en œuvre de plans relatifs à la qualité de l'air.

88. L'objet, recevable, de ce moyen est cependant limité dans le temps par le délai de l'avis motivé, qui expire le 11 septembre 2014.

89. De plus, se pose la question de savoir si ce moyen inclut les obligations applicables avant la directive 2008/50. Ces obligations découlaient des dispositions combinées de la directive 96/62 et de la directive 99/30.

90. Sur ce point, la situation est différente de celle s'agissant des valeurs limites. Peu importe, à cet égard, si les réglementations antérieures contenaient des exigences similaires à celles figurant à l'heure actuelle à l'article 23, paragraphe 1, et à l'annexe XV, section A, de la directive 2008/50. En effet, la Commission estime elle-même que l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50 est plus sévère que la directive 96/62. Selon la Commission, cette dernière exige uniquement de respecter les valeurs limites dans un délai raisonnable, alors que, en vertu de la directive 2008/50, cette période doit être la plus courte possible. La mise en place d'exigences plus strictes exclut cependant la continuité.

91. C'est pourquoi la Commission ne peut pas invoquer la validité ininterrompue des obligations prévues par la directive 96/62 en matière d'établissement de plans. Au contraire, une violation de l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50 ne peut être constatée qu'après l'expiration du délai de transposition de cette directive, c'est-à-dire au plus tôt à compter du 11 juin 2010.

92. Ce n'est donc que dans ces limites que la demande de la Commission est recevable.

2. *Durée du dépassement des valeurs limites*

93. Le fait que la Commission se fonde sur la durée du dépassement pour conclure à l'existence d'un manquement au niveau de l'obligation de faire en sorte que cette durée soit la plus courte possible implique qu'il doit être mis fin au dépassement dans un délai déterminé. Un tel délai déterminé n'est cependant ni prévu expressément par la directive 2008/50 ni déductible à partir des dispositions de celle-ci.

94. La Cour a, au contraire, jusqu'à présent simplement constaté que, s'agissant des plans relatifs à la qualité de l'air, 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 d'appréciation pour la détermination des mesures à adopter, celles-ci doivent, en tout état de cause, permettre que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible³³.

95. Cette constatation doit être considérée à la lumière de l'arrêt *Janecek*, antérieur, portant sur les plans d'action devant être établis à court terme en cas de risque de dépassement des valeurs limites, conformément à l'article 7, paragraphe 3, de la directive 96/62. Selon la Cour, il ressort de l'économie de ladite directive, qui vise une réduction intégrée de la pollution, qu'il appartient aux États membres de prendre des mesures aptes à réduire au minimum le risque de dépassement et sa durée compte tenu de l'ensemble des circonstances du moment et des intérêts en présence³⁴. Dans ce contexte, la Cour a jugé que, lors de l'exercice du pouvoir d'appréciation, les États membres ne doivent pas seulement viser l'objectif de la réduction du dépassement, mais également tenir compte de l'équilibre qu'il convient d'assurer entre cet objectif et les différents intérêts publics et privés en présence³⁵.

96. Les plans relatifs à la qualité de l'air visés à l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50 ne peuvent eux aussi être établis que sur le fondement d'un tel équilibre entre les intérêts en présence. L'importance considérable de la qualité de l'air pour la protection de la vie et de la santé ne laisse certes que très peu de place pour la prise en compte d'autres intérêts. Elle exige donc également un contrôle stricte de l'appréciation effectuée³⁶. Il existe cependant des intérêts incontestablement prépondérants, qui peuvent s'opposer à certaines mesures appropriées.

97. Ainsi, selon l'exposé de la Bulgarie, le dépassement des valeurs limites est principalement dû au chauffage des logements en hiver avec des combustibles solides, notamment du charbon et du bois. C'est pourquoi l'interdiction de l'utilisation de tels combustibles pourrait être de nature à permettre le respect des valeurs limites. Une telle mesure est cependant exclue, tant qu'il n'y a pas d'autres méthodes de chauffage, car l'absence de chauffage entraînerait des atteintes encore plus importantes à la santé humaine.

98. La Bulgarie a donc raison de souligner que la constatation relative à la période « la plus courte possible » ne peut être faite qu'au cas par cas. Pour cela, il ne suffit pas de se fonder sur la durée du dépassement, étant donné que, à elle seule, elle ne permet pas de déterminer si l'équilibre par rapport aux autres intérêts a été apprécié correctement.

99. C'est pourquoi l'argument central de la Commission n'a pas de pertinence directe. La question de savoir si les valeurs limites ont été dépassées pendant un certain nombre d'années, qu'il s'agisse de sept, huit ou neuf ans, ne peut pas, à elle seule, être déterminante pour la question de savoir si cette période était « la plus courte possible ».

33 — Arrêt du 19 novembre 2014, *ClientEarth* (C-404/13, EU:C:2014:2382, point 57).

34 — Arrêt du 25 juillet 2008, *Janecek* (C-237/07, EU:C:2008:447, point 45).

35 — Arrêt du 25 juillet 2008, *Janecek* (C-237/07, EU:C:2008:447, point 46).

36 — Voir, en ce sens, s'agissant du contrôle d'ingérences graves dans la sphère privée et au niveau du droit à la protection des données à caractère personnel, arrêts du 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland e. a.* (C-293/12 et C-594/12, EU:C:2014:238, point 48), et du 6 octobre 2015, *Schrems* (C-362/14, EU:C:2015:650, point 78).

100. Cela ne signifie cependant pas que cet exposé de la Commission n'a pas d'importance.

101. La Cour devrait, au contraire, s'inspirer de sa jurisprudence relative à la législation en matière de déchets. Dans ce domaine s'applique l'obligation générale des États membres, actuellement consacrée à l'article 13 de la directive relative aux déchets³⁷, d'assurer que la gestion des déchets se fait sans mettre en danger la santé humaine et sans nuire à l'environnement. La persistance d'une situation de fait qui est incompatible avec cet objectif, comme une décharge de déchets illégale, révèle l'existence d'une violation de ces obligations, notamment lorsque cette situation entraîne une dégradation significative de l'environnement pendant une période prolongée sans intervention des autorités compétentes³⁸.

102. La même chose est valable dans la présente espèce. En Bulgarie, les valeurs limites pour les PM₁₀ sont violées depuis longtemps, ce qui a des conséquences graves pour la santé de la population bulgare. Cela constitue un indice important du fait que la Bulgarie n'a pas rempli l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50.

103. Il est vrai que la Bulgarie fait valoir que le dépassement des valeurs limites ne peut pas simultanément fonder une violation de l'article 13, paragraphe 1, et de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50, étant donné que c'est la violation de la première obligation qui déclenche la deuxième obligation.

104. Ce point de vue ne tient cependant pas compte du fait que la violation des valeurs limites ne fonde pas la violation de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50, mais qu'elle ne constitue qu'un indice relatif au fait que les plans relatifs à la qualité de l'air ne remplissent pas les exigences. Cela ne peut certes pas être déduit du premier dépassement, mais, plus la durée des dépassements est longue, plus ceux-ci indiquent l'efficacité – ou l'inefficacité – des mesures déjà adoptées en vue de l'amélioration de la qualité de l'air.

105. D'ailleurs, dans le cadre de l'appréciation de cet indice, les violations non contestées, intervenues après l'expiration du délai fixé par l'avis motivé, c'est-à-dire au cours des années 2014 et 2015, présentent également de l'intérêt. Elles confirment que les plans relatifs à la qualité de l'air, existant avant l'expiration du délai, ne suffisaient pas pour assurer le respect des valeurs limites à une date ultérieure.

106. L'importance de la durée du dépassement n'est pas non plus atténuée par le fait que seule l'obligation existant depuis le 11 juin 2010 fait l'objet de la procédure. En effet, ce n'est pas seulement à compter de cette date que la Bulgarie était tenue de lutter contre la pollution de l'air, mais elle était tenue de le faire dès son adhésion en janvier 2007 lorsqu'elle a été soumise à l'application de l'article 7, paragraphe 3, de la directive 96/62. L'efficacité des mesures adoptées entre le 11 juin 2010 et le 11 septembre 2014 doit par conséquent être appréciée compte tenu des efforts fournis pendant plus de trois ans en vue de l'amélioration de la qualité de l'air. Étant donné que ces efforts étaient insuffisants, il y avait d'autant plus de raisons d'adopter des mesures efficaces après le 11 juin 2010.

107. Il appartient donc à la Bulgarie de contester l'indice que constitue le dépassement persistant des valeurs limites. Pour cela, cet État membre devrait notamment démontrer que ses plans relatifs à la qualité de l'air remplissent les exigences de l'article 23, paragraphe 1, et de l'annexe XV section A, de la directive 2008/50.

37 — Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives (JO 2008, L 312, p. 3).

38 — Voir, par exemple, arrêts du 9 novembre 1999, Commission/Italie (« San Rocco », C-365/97, EU:C:1999:544, point 68), du 18 novembre 2004, Commission/Grèce (C-420/02, EU:C:2004:727, point 22), du 4 mars 2010, Commission/Italie (C-297/08, EU:C:2010:115, point 97), du 11 décembre 2014, Commission/Grèce (C-677/13, EU:C:2014:2433, point 78), du 16 juillet 2015, Commission/Slovénie (C-140/14, EU:C:2015:501, point 69), et du 21 juillet 2016, Commission/Roumanie (C-104/15, EU:C:2016:581, point 81).

3. *Qualité des plans bulgares relatifs à la qualité de l'air*

108. Au vu de l'exposé de la Bulgarie et de la Commission, il apparaît cependant que les plans établis jusqu'à présent sont insuffisants.

109. Il n'est pas contesté que ces plans comportaient certes différentes dates cibles pour le respect des valeurs limites, mais que ces objectifs n'ont pas été atteints. La Commission fait également valoir, sans être contestée sur ce point, que l'on n'a pas envisagé la totalité des mesures possibles, comme des exigences plus strictes en matière de qualité des combustibles solides pour le chauffage des logements ou des restrictions au niveau de la circulation routière.

110. À côté de cela, les plans bulgares souffrent de déficits structurels.

111. La Commission fait valoir par ailleurs que la Bulgarie n'a pas fourni d'indications sur le domaine d'application territorial précis des plans, le déroulement de leur réalisation dans le temps, les améliorations au niveau de la qualité de l'air escomptées du fait des mesures prévues, ainsi que sur la date à laquelle le respect des valeurs limites serait atteint.

112. Ce faisant, la Commission vise les indications devant être fournies conformément à l'annexe XV, section A, de la directive 2008/50. Ainsi, il convient, en vertu du point 6, sous b), de cette section, de fournir des précisions concernant les mesures envisageables pour améliorer la qualité de l'air. De plus, le point 8 exige une énumération et une description de toutes les mesures prévues dans le projet (sous a), un calendrier de mise en œuvre (sous b) et une estimation de la qualité de l'air escomptée et du délai prévu pour la réalisation de ces objectifs (sous c).

113. Ces indications sont d'une importance primordiale, car ce sont elles qui permettent de déterminer si les plans relatifs à la qualité de l'air permettent vraiment de garantir que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible. À partir de ces indications, on peut vérifier si l'État membre a identifié toutes les mesures en vue de l'amélioration de la qualité de l'air et quelles mesures il a choisies. En même temps, elles permettent de voir dans quelle mesure et pendant quelle période la qualité de l'air est améliorée. Il en ressort donc si et à partir de quel moment les valeurs limites peuvent être respectées selon ces plans.

114. La Bulgarie décrit certes beaucoup de mesures et de plans, mais elle ne conteste pas que les indications précitées font, pour l'essentiel, défaut.

115. Il est vrai que la Bulgarie met le doigt sur une contradiction dans l'exposé de la Commission. En effet, la Commission affirme, d'une part, que la Bulgarie n'a pas indiqué à partir de quand on peut s'attendre à ce que les valeurs limites soient respectées, mais elle critique, d'autre part, le fait que certains plans comportent de telles dates et que celles-ci ont cependant expiré sans que le respect des valeurs limites n'ait été atteint.

116. Cette contradiction n'a cependant pas une importance décisive, étant donné que l'annonce du respect de valeurs limites, qui n'est pas suivie d'effet, constitue simplement une preuve supplémentaire des défauts d'un plan relatif à la qualité de l'air.

117. Par conséquent, les plans relatifs à la qualité de l'air, établis par la Bulgarie, en vue de la réduction de la pollution de l'air par les PM₁₀ ne remplissent pas les exigences de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50 et ils ne contiennent notamment pas toutes les indications exigées par l'annexe XV, section A, de la directive 2008/50.

118. La Bulgarie n'a donc pas non plus été en mesure de démontrer que, malgré le dépassement persistant des valeurs limites, elle a pris les mesures nécessaires pour que la durée du dépassement soit la plus courte possible.

4. Conclusion intermédiaire

119. En résumé, il convient de constater s'agissant du deuxième moyen que, pendant la période du 11 juin 2010 au 11 septembre 2014, la Bulgarie a, de manière générale et persistante dans toutes les agglomérations et zones du pays, manqué à l'obligation, qui lui incombe en vertu de l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50, d'établir et de mettre en œuvre des plans relatifs à la qualité de l'air conformément à l'annexe XV, section A, en vue de la réduction de la pollution de l'air par des PM₁₀, pour que la période de dépassement des valeurs limites prévues à l'article 13, paragraphe 1, et à l'annexe XI, soit la plus courte possible.

V – Dépens

120. En vertu de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens s'il est conclu en ce sens. Comme, pour l'essentiel, il est fait droit à la demande de la Commission, il convient de condamner la Bulgarie aux dépens.

121. En revanche, conformément à l'article 140, paragraphe 1, du règlement de procédure, les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens. Par conséquent, la Pologne supporte ses propres dépens.

VI – Conclusion

122. Nous proposons par conséquent à la Cour de décider comme suit :

- 1) S'agissant des PM₁₀, la République de Bulgarie a, de 2007 à 2013, manqué de manière générale et persistante dans toutes les agglomérations et zones du pays 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 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe.
- 2) Au cours de la période allant du 11 juin 2010 au 11 septembre 2014, la République de Bulgarie a, de manière générale et persistante, manqué, dans toutes les agglomérations et zones du pays, à l'obligation, qui lui incombe en vertu de l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50, d'établir et de mettre en œuvre des plans relatifs à la qualité de l'air conformément à l'annexe XV, section A, en vue de la réduction de la pollution de l'air par des PM₁₀, pour que la période de dépassement des valeurs limites prévues à l'article 13, paragraphe 1, et à l'annexe XI soit la plus courte possible.
- 3) Le recours est rejeté pour le surplus.
- 4) La République de Bulgarie est condamnée aux dépens, à l'exception de ceux de la République de Pologne, qui supporte ses propres dépens.