



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

5 avril 2017*

«Manquement d'État — Environnement — Directive 2008/50/CE — Qualité de l'air ambiant — Article 13, paragraphe 1 — Annexe XI — Valeurs limites journalières et annuelles applicables aux concentrations de PM10 — Dépassement systématique et persistant des valeurs limites — Article 22 — Report des délais fixés pour atteindre certaines valeurs limites — Conditions d'application — Article 23, paragraphe 1 — Plans relatifs à la qualité de l'air — Période de dépassement "la plus courte possible" — Mesures appropriées — Éléments d'appréciation»

Dans l'affaire C-488/15,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE, introduit le 14 septembre 2015,

Commission européenne, représentée par M^{mes} E. Kružíková, S. Petrova et P. Mihaylova ainsi que par M. E. Manhaeve, en qualité d'agents,

partie requérante,

contre

République de Bulgarie, représentée par M^{mes} E. Petranova et M. Georgieva, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenue par :

République de Pologne, représentée par M^{me} A. Gawłowska ainsi que par MM. B. Majczyna et D. Krawczyk, en qualité d'agents,

partie intervenante,

LA COUR (troisième chambre),

composée de M. L. Bay Larsen, président de chambre, MM. M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan (rapporteur) et D. Šváby, juges,

avocat général : M^{me} J. Kokott,

greffier : M. M. Aleksejev, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 29 septembre 2016,

* Langue de procédure : le bulgare.

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 10 novembre 2016,
rend le présent

Arrêt

- 1 Par sa requête, la Commission européenne demande à la Cour de constater que la République de Bulgarie :
 - du fait du non-respect systématique et persistant, depuis l'année 2007 jusqu'à l'année 2013 incluse au moins, des valeurs limites journalières et annuelles applicables aux concentrations de PM₁₀ dans les zones et les agglomérations BG0001 AG Sofia, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 Nord, BG0005 Sud-Ouest et BG0006 Sud-Est ;
 - du fait du non-respect systématique et persistant, depuis l'année 2007 et jusqu'à l'année 2013 incluse au moins, de la valeur limite journalière applicable aux concentrations de PM₁₀ dans la zone BG0003 AG Varna et de la valeur limite annuelle pendant les années 2007, 2008 et 2010 à 2013 incluse au moins, dans la même zone BG0003 AG Varna ;
 - en l'absence d'informations complémentaires selon lesquelles cette situation de non-respect des valeurs limites journalières et annuelles applicables aux concentrations de PM₁₀ dans les zones et les agglomérations susmentionnées a changé,

continue de 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/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 mai 2008, concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe (JO 2008, L 152, p. 1), et

- compte tenu du dernier rapport annuel sur la qualité de l'air, relatif à l'année 2013, selon lequel les dépassements des valeurs limites journalières et annuelles applicables aux concentrations de PM₁₀ ont persisté dans toutes les zones et les agglomérations susmentionnées, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de cette directive 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.

Le cadre juridique

La directive 96/62/CE

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

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

[...]

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

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

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

[...]

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

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

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

- 4 Selon l'article 11 de ladite directive, intitulé « Transmission des informations et rapports », les États membres étaient tenus de présenter à la Commission des rapports annuels sur le respect des valeurs limites applicables aux concentrations de PM_{10} .

La directive 1999/30/CE

- 5 Aux termes du considérant 7 de la directive 1999/30/CE du Conseil, du 22 avril 1999, relative à la fixation de valeurs limites pour l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote et les oxydes d'azote, les particules et le plomb dans l'air ambiant (JO 1999, L 163, p. 41) :

« considérant que la directive 96/62/CE prévoit, pour les zones où les concentrations de polluants dans l'air ambiant dépassent les valeurs limites plus les marges de dépassement temporaires applicables, l'établissement de plans d'action afin d'assurer le respect des valeurs limites dans le ou les délais fixés ; que ces plans d'action et autres stratégies de réduction, dans la mesure où ils font référence aux particules, doivent viser à réduire les concentrations de particules fines dans le cadre d'une réduction globale des concentrations de particules ».

- 6 L'article 5 de la directive 1999/30, intitulé « Particules », disposait :

« 1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les concentrations de PM_{10} dans l'air ambiant, évaluées conformément à l'article 7, ne dépassent pas les valeurs limites indiquées au point I de l'annexe III, à partir des dates y spécifiées.

[...]

3. Les plans d'action concernant les PM_{10} , qui sont établis en application de l'article 8 de la directive 96/62/CE, et les stratégies générales de réduction des concentrations de PM_{10} visent également à réduire les concentrations de $PM_{2,5}$.

4. Lorsque les valeurs limites fixées pour les PM_{10} , au point I de l'annexe III sont dépassées à la suite de concentrations de PM_{10} dans l'air ambiant dues à des événements naturels, qui donnent lieu à des concentrations dépassant sensiblement les niveaux de fond habituels provenant de sources naturelles, les États membres en informent la Commission, conformément à l'article 11, point 1, de la directive 96/62/CE, en fournissant les justifications nécessaires pour prouver qu'un tel dépassement est dû à

des événements naturels. Dans de tels cas, les États membres ne sont tenus de mettre en œuvre des plans d'action en application de l'article 8, paragraphe 3, de la directive 96/62/CE que si les valeurs limites fixées au point I de l'annexe III sont dépassées pour des raisons autres que des événements naturels. »

- 7 Selon l'article 12 de la directive 1999/30, 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.
- 8 Afin d'assurer la protection de la santé humaine, l'annexe III de ladite directive fixait deux types de limites pour les PM_{10} en distinguant deux phases, lesquelles étaient elles-mêmes divisées en deux périodes. S'agissant des périodes de la phase 1, allant du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2009, d'une part, la valeur journalière de $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ne devait pas être dépassée plus de 35 fois par année civile et, d'autre part, la valeur annuelle à ne pas dépasser était de $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ par année civile. En ce qui concerne les périodes de la phase 2, à partir du 1^{er} janvier 2010, d'une part, la valeur journalière était de $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$, à ne pas dépasser plus de 7 fois par année civile, et, d'autre part, la valeur limite annuelle était de $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ par année civile.

La directive 2008/50

- 9 Aux termes des considérants 2, 16, 18 et 19 de la directive 2008/50 :
 - « (2) Afin de protéger la santé humaine et l'environnement dans son ensemble, il est particulièrement important de lutter contre les émissions de polluants à la source, ainsi que de définir et de mettre en œuvre les mesures de réduction les plus efficaces aux niveaux local, national et communautaire. Il convient dès lors d'éviter, de prévenir ou de réduire les émissions de polluants atmosphériques nocifs, et de définir des objectifs appropriés en matière de qualité de l'air ambiant en tenant compte des normes, des orientations et des programmes de l'Organisation mondiale de la santé.

[...]

- (16) Pour les régions et agglomérations dans lesquelles les conditions sont particulièrement difficiles, il convient de pouvoir prolonger le délai fixé pour atteindre les valeurs limites relatives à la qualité de l'air lorsque des problèmes aigus de mise en conformité se présentent dans des zones et des agglomérations spécifiques, en dépit de l'application de mesures adéquates de lutte contre la pollution. Toute prolongation du délai dans une zone ou agglomération donnée devrait être accompagnée d'un plan détaillé pour respecter les valeurs limites dans le nouveau délai fixé. Les mesures communautaires nécessaires pour refléter le niveau d'ambition établi dans la stratégie thématique relative à la pollution atmosphérique pour ce qui est de la réduction des émissions à la source seront très importantes pour réaliser une réduction réelle des émissions dans le délai fixé par la présente directive pour le respect des valeurs limites. Il convient d'en tenir compte lors de l'examen des demandes de report des délais.

[...]

- (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].

(19) Il convient d'établir des plans d'action indiquant les mesures à prendre à court terme en cas de risque de dépassement d'un ou de plusieurs seuils d'alerte applicables, afin de réduire le risque de dépassement et d'en limiter la durée. Lorsque le risque concerne une ou plusieurs valeurs limites ou valeurs cibles, les États membres peuvent, le cas échéant, établir de tels plans d'action à court terme. [...] »

10 L'article 1^{er} de la directive 2008/50, intitulé « Objet », énonce, à ses points 1 à 3 :

« La présente directive établit des mesures visant :

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

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

« 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 ;

[...]

- 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 ».

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

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

[...] »

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

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

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

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

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

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

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

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

« Lorsque, dans une zone ou agglomération donnée, les niveaux de polluants dans l'air ambiant dépassent toute valeur limite ou toute valeur cible, majorée dans chaque cas de toute marge de dépassement, les États membres veillent à ce que des plans relatifs à la qualité de l'air soient établis pour cette zone ou agglomération afin d'atteindre la valeur limite ou la valeur cible correspondante indiquée aux annexes XI et XIV.

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

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

[...] »

- 15 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 :

- a) les modifications apportées au cours de l'année en question à la liste et à la délimitation des zones et des agglomérations établies en vertu de l'article 4 ;
- 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. »

- 16 L'article 31 de ladite directive, intitulé « Abrogations et dispositions transitoires » dispose, à son paragraphe 1 :

« Les directives 96/62/CE, 1999/30/CE, 2000/69/CE [du Parlement européen et du Conseil, du 16 novembre 2000, concernant les valeurs limites pour le benzène et le monoxyde de carbone dans l'air ambiant (JO 2000, L 313, p. 12)], et 2002/3/CE [du Parlement européen et du Conseil, du

12 février 2002, relative à l’ozone dans l’air ambiant (JO 2002, L 67, p. 14)], 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.

[...] »

17 L’article 33 de la directive 2008/50, intitulé « Transposition », énonce, à son paragraphe 1 :

« Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive avant le 11 juin 2010. Ils transmettent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions.

[...] »

18 Selon l’article 34 de cette directive, intitulé « Entrée en vigueur », ladite directive est entrée en vigueur le jour de sa publication au *Journal officiel de l’Union européenne*, soit le 11 juin 2008.

19 L’annexe XI de la directive 2008/50 est intitulée « Valeurs limites pour la protection de la santé humaine ». Selon cette annexe, s’agissant des PM₁₀, la valeur limite journalière est de 50 µg/m³, à ne pas dépasser plus de 35 fois par année civile, et la valeur limite annuelle est de 40 µg/m³ par année civile. Ladite annexe précise que la date à laquelle ces valeurs limites devaient être respectées était le 1^{er} janvier 2005.

La procédure précontentieuse

20 Le 14 avril 2009, la République de Bulgarie, en application de l’article 22, paragraphe 2, de la directive 2008/50, a notifié à la Commission une demande visant à obtenir une exemption de l’obligation d’appliquer les valeurs limites de PM₁₀ jusqu’au 11 juin 2011. Par décision du 11 décembre 2009, la Commission, sur le fondement de l’article 22, paragraphe 4, de cette directive, a émis une objection à cette demande d’exemption.

21 Après avoir adopté cette décision, la Commission, estimant que la République de Bulgarie avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l’article 13 de la directive 2008/50, a, le 1^{er} octobre 2010, adressé à cet État membre une lettre de mise en demeure.

22 Le 18 février 2011, la République de Bulgarie, en réponse à cette lettre de mise en demeure, n’a pas contesté avoir manqué aux obligations lui incombant en vertu de l’article 13 de la directive 2008/50. Cet État membre a indiqué que, au cours des années 2007 et 2008, des dépassements des valeurs limites applicables aux concentrations de PM₁₀ avaient été enregistrés dans les zones et les agglomérations bulgares, avec des exceptions pour certaines municipalités, et il a analysé dans sa réponse les causes de ces dépassements.

23 Par lettre du 9 juin 2011, la République de Bulgarie a notifié à la Commission une seconde demande visant à obtenir une exemption de l’obligation d’appliquer les valeurs limites de PM₁₀ au titre de l’article 22, paragraphe 2, de la directive 2008/50 (ci-après la « notification du 9 juin 2011 »). Par lettre du 11 juillet 2011, la Commission a répondu que, étant donné que cette demande avait été enregistrée le 10 juin 2011, la période de neuf mois prévue à l’article 22, paragraphe 4, deuxième alinéa, de la directive 2008/50, pour que la Commission effectue son évaluation, prendrait fin bien après la date butoir visée à l’article 22, paragraphe 2, de cette directive, à savoir le 11 juin 2011. La Commission a ajouté que, pour effectuer une évaluation complète, elle aurait besoin de cette période de neuf mois et que, pour maintenir l’effet utile de la directive 2008/50 et assurer la sécurité juridique, l’adoption d’une décision après la date du 11 juin 2011, qui signifierait d’apprécier ladite demande pour ce qui concerne une période passée, était impossible.

- 24 Le 25 janvier 2013, la Commission a adressé à la République de Bulgarie une lettre de mise en demeure complémentaire, en considérant que cet État membre avait enfreint tant l'article 13 de la directive 2008/50 que l'article 23, paragraphe 1, de cette directive. À cet égard, la Commission a invoqué le non-respect des valeurs limites applicables aux concentrations de PM₁₀ dans toutes les zones et les agglomérations de cet État membre entre l'année 2007 et l'année 2011 incluse, à l'exception de la zone BG0003 AG Varna, où la valeur limite annuelle applicable aux concentrations de PM₁₀ avait été respectée au cours de l'année 2009.
- 25 Par lettre du 1^{er} avril 2013, complétée par une lettre du 2 septembre 2013, la République de Bulgarie a répondu à la Commission que les données communiquées montraient une tendance à la baisse des dépassements des valeurs limites applicables aux concentrations de PM₁₀. Cet État membre a affirmé avoir défini et adopté des mesures appropriées pour se conformer à l'article 13 de la directive 2008/50.
- 26 Par lettre du 11 juillet 2014, reçue le même jour, la Commission a émis un avis motivé dans lequel elle faisait grief à la République de Bulgarie d'avoir 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 ainsi que de l'article 23, paragraphe 1, de cette directive, du fait du non-respect, d'une part, des valeurs limites journalières et annuelles applicables aux concentrations de PM₁₀ dans les zones et les agglomérations BG0001 AG Sofia, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 Nord, BG0005 Sud-Ouest et BG0006 Sud-Est depuis l'année 2007 et jusqu'à l'année 2012 au moins et, d'autre part, de la valeur limite journalière dans la zone BG0003 AG Varna, depuis l'année 2007 et jusqu'à l'année 2012 au moins et de la valeur limite annuelle au cours des années 2007 et 2008 ainsi que des années 2010 à 2012 au moins (ci-après l'« avis motivé du 11 juillet 2014 »). La Commission a également invité ledit État membre à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à cet avis motivé dans un délai de deux mois à compter de la réception de celui-ci.
- 27 Par lettre du 8 septembre 2014 en réponse audit avis motivé, la République de Bulgarie n'a pas contesté le dépassement des valeurs limites applicables aux concentrations de PM₁₀ dans les zones et les agglomérations indiquées. À cet égard, cet État membre a présenté des données relatives aux concentrations journalières et annuelles de PM₁₀ au niveau des municipalités, en comparant les données de l'année 2013 à celles des années 2012 et 2011, qui montreraient une amélioration des valeurs moyennes.
- 28 Le 2 juin 2015, la République de Bulgarie a adressé à la Commission une réponse complémentaire à l'avis motivé du 11 juillet 2014, en soutenant qu'il existait sur son territoire une tendance à la baisse à la fois du nombre de dépassements des valeurs limites applicables aux concentrations de PM₁₀ et des concentrations journalières et annuelles de celles-ci dans une grande partie des points de mesure de la qualité de l'air.
- 29 Cependant, selon la Commission, le rapport annuel sur la qualité de l'air relatif à l'année 2013 présenté par la République de Bulgarie, conformément à l'article 27 de la directive 2008/50, confirmait que les valeurs limites applicables aux concentrations de PM₁₀ n'ont pas non plus été respectées cette année-là dans l'ensemble des six zones et agglomérations indiquées dans l'avis motivé du 11 juillet 2014.
- 30 Dans ces conditions, la Commission a introduit le présent recours.

Sur le recours

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

Sur la recevabilité du premier grief

– Argumentation des parties

- 31 La République de Bulgarie soutient, dans son mémoire en défense, que le premier grief est irrecevable au motif que la Commission a élargi l'objet du litige tel que défini dans la phase précontentieuse de la procédure.
- 32 En effet, tout d'abord, s'agissant des dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50 et de l'annexe XI de celle-ci, la lettre de mise en demeure complémentaire du 25 janvier 2013 viserait les années 2007 à 2011. Ensuite, l'avis motivé du 11 juillet 2014 porterait sur la période allant de l'année 2007 à l'année « 2012 au moins ». Enfin, la requête se référerait à l'année 2007 jusqu'à l'année « 2013 incluse au moins ».
- 33 En outre, s'agissant de la période visée par le premier grief, le présent recours contiendrait des expressions imprécises, telles que la République de Bulgarie « continue de manquer » aux obligations qui lui incombent. Dans ces conditions, l'absence d'indication d'un élément indispensable du contenu de la requête introductive d'instance, tel que la période pendant laquelle la République de Bulgarie aurait, selon les allégations de la Commission, violé le droit de l'Union, ne répondrait pas aux exigences de cohérence, de clarté et de précision, telles que rappelées dans l'arrêt du 15 novembre 2012, Commission/Portugal (C-34/11, EU:C:2012:712, point 47).
- 34 La Commission fait valoir, dans son mémoire en réplique, qu'il est contraire à la finalité, à l'esprit et à la lettre de la directive 2008/50 d'ignorer la période postérieure à l'avis motivé du 11 juillet 2014, période pendant laquelle la violation des dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50 et de l'annexe XI de celle-ci s'est poursuivie et a été confirmée par de nouvelles données.
- 35 En effet, le rapport annuel sur la qualité de l'air relatif à l'année 2014 présenté par la République de Bulgarie conformément à l'article 27 de la directive 2008/50 démontrerait un dépassement des valeurs limites applicables aux concentrations de PM₁₀ également pour ce qui concerne cette année-là. Dès lors, il conviendrait désormais de prendre en considération la période allant de l'année 2007 jusqu'à l'année « 2014 incluse au moins ». À cet égard, l'objet du litige n'aurait pas été modifié ou élargi et la République de Bulgarie ne saurait faire valoir qu'elle n'était pas en mesure de comprendre cet objet ou qu'elle n'a pas eu la possibilité de se défendre.
- 36 La République de Bulgarie fait état, dans son mémoire en duplique, de données provisoires résultant des mesures relatives à la qualité de l'air pour ce qui concerne l'année 2015.

– Appréciation de la Cour

- 37 Selon une jurisprudence constante de la Cour, 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 (voir arrêts du 8 juillet 2010, Commission/Portugal, C-171/08, EU:C:2010:412, point 25, et du 13 février 2014, Commission/Bulgarie, C-152/12, non publié, EU:C:2014:82, point 30).

- 38 En l'occurrence, dans le cadre du présent recours, comme dans l'avis motivé du 11 juillet 2014, la Commission invoque un dépassement des valeurs limites journalières et annuelles applicables aux concentrations de PM₁₀, telles que prévues par les dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50 et de l'annexe XI de celle-ci.
- 39 Par conséquent, il y a lieu de constater que, s'agissant du premier grief, le présent recours est fondé sur les mêmes motifs et moyens que l'avis motivé du 11 juillet 2014.
- 40 En outre, il résulte de la jurisprudence de la Cour 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 (arrêts du 10 avril 2003, Commission/Allemagne, C-20/01 et C-28/01, EU:C:2003:220, point 32 ; du 6 octobre 2009, Commission/Espagne, C-562/07, EU:C:2009:614, point 23, ainsi que du 1^{er} décembre 2016, Commission/Luxembourg, C-152/16, non publié, EU:C:2016:919, point 20).
- 41 Dans la présente affaire, la date d'expiration du délai imparti dans l'avis motivé du 11 juillet 2014, lequel a été reçu le même jour par la République de Bulgarie, a été fixée au 11 septembre 2014.
- 42 Toutefois, il ressort également de la jurisprudence de la Cour que, dans la mesure où le présent recours vise à dénoncer un manquement systématique et persistant aux dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50 et de l'annexe XI de celle-ci, 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 (voir, en ce sens, arrêts du 26 avril 2005, Commission/Irlande, C-494/01, EU:C:2005:250, point 37 ; du 22 décembre 2008, Commission/Espagne, C-189/07, non publié, EU:C:2008:760, point 29, et du 11 juillet 2013, Commission/Pays-Bas, C-576/10, EU:C:2013:510, point 29).
- 43 La Cour, en particulier, a déjà eu l'occasion de préciser que l'objet d'un recours en manquement peut s'étendre à des faits postérieurs à l'avis motivé pour autant qu'ils sont de même nature et constitutifs d'un même comportement que les faits visés par ledit avis (voir, en ce sens, arrêts du 22 mars 1983, Commission/France, 42/82, EU:C:1983:88, point 20 ; du 22 décembre 2008, Commission/Espagne, C-189/07, non publié, EU:C:2008:760, point 30, et du 15 mars 2012, Commission/Chypre, C-340/10, EU:C:2012:143, point 37).
- 44 En l'occurrence, la République de Bulgarie a présenté à la Commission le rapport annuel sur la qualité de l'air relatif à l'année 2014, conformément à l'article 27 de la directive 2008/50, qui concernait, notamment, le respect des dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50 et de l'annexe XI de celle-ci. Les données contenues dans ce rapport sont reprises à l'annexe du mémoire en défense de la République de Bulgarie.
- 45 Dans son mémoire en réplique, la Commission s'est fondée sur ces données pour faire valoir que le premier grief portait sur la période allant « jusqu'en 2014 inclus au moins ».
- 46 Or, si les données relatives à la qualité de l'air pour ce qui concerne l'année 2014 constituent des faits intervenus postérieurement à l'avis motivé du 11 juillet 2014, ces derniers sont de même nature que ceux qui étaient visés par ledit avis motivé et sont constitutifs d'un même comportement.
- 47 Dès lors, ces données, dont la Commission a eu connaissance après l'émission de l'avis motivé du 11 juillet 2014, ont pu valablement être mentionnées par celle-ci pour considérer que la République de Bulgarie avait manqué aux dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50 et de l'annexe XI de celle-ci également pour ce qui concerne l'année 2014.

- 48 Dans ces conditions, le seul fait que la Commission ne se réfère pas à une date fixe et déterminée pour indiquer jusqu'à quand la République de Bulgarie aurait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50 et de l'annexe XI de celle-ci ne suffit pas à considérer que le premier grief est irrecevable dans son ensemble.
- 49 Il convient d'ajouter que la République de Bulgarie a fourni, à l'annexe de son mémoire en duplique, les données relatives aux concentrations journalières et annuelles de PM₁₀ pour ce qui concerne une partie de l'année 2015. Cependant, ces données, à ce stade, ne concernaient pas l'année entière et étaient encore provisoires. Partant, il n'y a pas lieu de prendre en considération celles-ci dans le cadre du présent recours.
- 50 Par ailleurs, la Cour pouvant examiner d'office si les conditions prévues à l'article 258 TFUE pour l'introduction d'un recours en manquement sont remplies (voir arrêts du 15 janvier 2002, Commission/Italie, C-439/99, EU:C:2002:14, point 8, et du 22 septembre 2016, Commission/République tchèque, C-525/14, EU:C:2016:714, point 14), il importe de vérifier si, par son premier grief, la Commission est recevable à faire constater que la République de Bulgarie a manqué à ses obligations à partir de l'année 2007.
- 51 Conformément à son article 34, la directive 2008/50, qui est la seule visée par la Commission dans son premier grief, est entrée en vigueur le 11 juin 2008, à savoir postérieurement à la date à partir de laquelle la Commission demande à la Cour de constater le manquement. En outre, en application de l'article 33, paragraphe 1, de celle-ci, les États membres devaient mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à ladite directive avant le 11 juin 2010.
- 52 Cependant, selon la jurisprudence de la Cour, la Commission est recevable à faire constater un manquement aux obligations qui trouvent leur origine dans la version initiale d'un acte de l'Union européenne, par la suite modifié ou abrogé, et qui ont été maintenues par les dispositions d'un nouvel acte de l'Union. En revanche, l'objet du litige ne saurait être étendu à des obligations qui découlent de nouvelles dispositions n'ayant pas d'équivalent dans la version initiale de l'acte en cause, sous peine de constituer une violation des formes substantielles de la régularité de la procédure constatant le manquement (arrêts du 24 mai 2011, Commission/Portugal, C-52/08, EU:C:2011:337, point 42, et du 10 septembre 2015, Commission/Pologne, C-36/14, non publié, EU:C:2015:570, point 24).
- 53 En l'occurrence, il résulte des dispositions combinées de l'article 5 de la directive 1999/30 et de l'annexe III de celle-ci que, s'agissant des périodes de la phase 1, allant du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2009, d'une part, la valeur journalière de 50 µg/m³ ne devait pas être dépassée plus de 35 fois par année civile et, d'autre part, la valeur annuelle à ne pas dépasser était de 40 µg/m³ par année civile.
- 54 Il est constant que ces obligations ont été maintenues par les dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50 et de l'annexe XI de celle-ci. En effet, ladite annexe indique que ces valeurs limites s'imposent depuis le 1^{er} janvier 2005.
- 55 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, de la directive 2008/50 et de l'annexe XI de celle-ci est recevable pour la période allant de l'année 2007 à l'année 2014 incluse.

Sur le bien-fondé du premier grief

– Argumentation des parties

- 56 La Commission soutient, dans sa requête, que le fait de dépasser les valeurs limites applicables aux concentrations de PM₁₀ constitue, par lui-même, une violation des dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50 et de l'annexe XI de celle-ci.
- 57 Or, il ressortirait des rapports annuels sur la qualité de l'air, présentés par la République de Bulgarie à compter de l'année 2008, que les valeurs limites journalières et annuelles applicables aux concentrations de PM₁₀ auraient été dépassées de manière systématique et persistante sur l'ensemble du territoire de cet État membre, à savoir dans les zones et les agglomérations BG0001 AG Sofia, BG0002 AG Plovdiv, BG0003 AG Varna, BG0004 Nord, BG0005 Sud-Ouest et BG0006 Sud-Est, depuis l'année 2007, sauf en ce qui concerne la zone BG0003 AG Varna où, au cours de l'année 2009, la valeur limite annuelle aurait été respectée.
- 58 Ces dépassements n'auraient pas été contestés par la République de Bulgarie dans sa réponse à l'avis motivé du 11 juillet 2014. En outre, pour de nombreux points de mesure de la qualité de l'air, aucune tendance à la baisse ne ressortirait des données fournies en ce qui concerne le nombre de jours de dépassement de la valeur limite annuelle applicable aux concentrations de PM₁₀.
- 59 La République de Bulgarie fait valoir que, le 9 juin 2011, elle a notifié à la Commission, au titre de l'article 22 de la directive 2008/50, une demande visant à obtenir une exemption de l'obligation d'appliquer les valeurs limites de PM₁₀, à laquelle la Commission a répondu que l'adoption d'une décision après la date du 11 juin 2011, visée au paragraphe 2 dudit article, qui signifierait d'apprécier cette demande pour une période passée, était impossible.
- 60 Or, selon la République de Bulgarie, aucune date butoir n'est prévue pour une notification d'un État membre au titre de l'article 22 de la directive 2008/50. La Commission aurait donc eu l'obligation d'examiner la notification du 9 juin 2011 et d'adopter une décision à caractère rétroactif.
- 61 En refusant de se prononcer sur la notification du 9 juin 2011, la Commission aurait violé son obligation de coopération loyale découlant de l'article 4, paragraphe 3, TUE et, dès lors, le manquement aux dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50 et de l'annexe XI de celle-ci ne serait pas constitué.
- 62 S'agissant des dépassements des valeurs limites journalières et annuelles applicables aux concentrations de PM₁₀, la République de Bulgarie relève une tendance à la diminution des PM₁₀ dans l'air ambiant ces dernières années en Bulgarie.
- 63 À cet égard, notamment, 28 des 37 points de mesure de la qualité de l'air auraient enregistré une réduction de la concentration moyenne annuelle de PM₁₀. De même, 29 des 37 points de mesure de la qualité de l'air auraient enregistré une réduction du nombre de dépassements des valeurs limites journalières entre l'année 2011 et l'année 2015.
- 64 La République de Bulgarie fait valoir, en outre, que ses efforts de réduction des niveaux des PM₁₀ sont entravés par sa situation socio-économique. En effet, les émissions de PM₁₀ seraient difficiles à réduire en raison des sources de pollution que sont le chauffage domestique et le transport routier. Ainsi, le bois et le charbon seraient massivement utilisés pour le chauffage au cours de la période hivernale, du fait des difficultés économiques d'une partie importante de la population bulgare. Notamment, le pourcentage de la population qui a de grandes difficultés à couvrir ses dépenses de base mensuelles, pour l'année 2013, s'élèverait à 32,9 % pour la République de Bulgarie, alors que ce pourcentage serait de 12,2 % pour ce qui concerne l'ensemble des 28 États membres.

65 La Commission, dans son mémoire en réplique, relève qu'elle a reçu la notification du 9 juin 2011 deux jours seulement avant l'expiration du délai prévu à l'article 22, paragraphe 2, de la directive 2008/50, à savoir le 11 juin 2011. Or, elle n'aurait pas le pouvoir de prolonger ce délai pour le respect des valeurs limites applicables aux concentrations de PM₁₀, ni d'approuver rétroactivement une situation non conforme aux exigences de cette directive.

– Appréciation de la Cour

66 S'agissant de l'appréciation du bien-fondé du premier grief, 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.

67 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 PM₁₀ dans l'air ambiant ne dépassent pas les valeurs limites fixées à l'annexe XI de cette directive.

68 Or, la procédure visée 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 (voir arrêts du 1^{er} mars 1983, *Commission/Belgique*, 301/81, EU:C:1983:51, point 8 ; du 19 décembre 2012, *Commission/Italie*, C-68/11, EU:C:2012:815, point 62, et du 4 septembre 2014, *Commission/Grèce*, C-351/13, non publié, EU:C:2014:2150, point 23).

69 Le dépassement des valeurs limites suffit ainsi pour constater un manquement aux dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50 et de l'annexe XI de celle-ci (voir, en ce sens, arrêts du 10 mai 2011, *Commission/Suède*, C-479/10, non publié, EU:C:2011:287, points 15 et 16, ainsi que du 15 novembre 2012, *Commission/Portugal*, C-34/11, EU:C:2012:712, points 52 et 53).

70 À cet égard, l'analyse selon laquelle un État membre aurait entièrement satisfait aux obligations qui résultent de l'article 13, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50 en raison du seul fait qu'un plan relatif à la qualité de l'air aurait été établi ne saurait être retenue (voir, en ce sens, arrêt du 19 novembre 2014, *ClientEarth*, C-404/13, EU:C:2014:2382, point 42).

71 En l'occurrence, les données résultant des rapports annuels sur la qualité de l'air présentés par la République de Bulgarie montrent que cet État membre a dépassé les valeurs limites journalières et annuelles applicables aux concentrations de PM₁₀ dans les zones et les agglomérations BG0001 AG Sofia, BG0002 AG Plovdiv, BG0003 AG Varna, BG0004 Nord, BG0005 Sud-Ouest et BG0006 Sud-Est depuis l'année 2007 jusqu'à l'année 2014 incluse, à l'exception de la valeur limite annuelle dans la zone BG0003 AG Varna au cours de l'année 2009, ce qu'il n'a d'ailleurs pas contesté.

72 En ce qui concerne l'argument de la République de Bulgarie selon lequel, à la suite de sa notification du 9 juin 2011, elle aurait dû bénéficier de l'application de l'article 22, paragraphe 2, de la directive 2008/50, et que la Commission, en refusant d'examiner sa demande, a manqué à l'obligation de coopération loyale découlant de l'article 4, paragraphe 3, TUE, il y a lieu de relever, ainsi que l'a fait en substance M^{me} l'avocat général au point 59 de ses conclusions, que la réponse de la Commission à la République de Bulgarie, selon laquelle la demande de cette dernière intervenait trop tard eu égard à la date butoir du 11 juin 2011 visée à l'article 22, paragraphe 2, de cette directive, comportait une objection de la part de la Commission au titre de l'article 22, paragraphe 4, de la même directive, laquelle n'a pas été contestée par la République de Bulgarie.

- 73 Or, une telle objection de la part de la Commission, qui a été soulevée à juste titre eu égard au caractère manifestement tardif de la demande présentée par la République de Bulgarie, suffit pour exclure l'application de l'exemption conditionnelle prévue à l'article 22 de la directive 2008/50 et, par voie de conséquence, un manquement de la Commission à son obligation de coopération loyale découlant de l'article 4, paragraphe 3, TUE.
- 74 Dans ces conditions, il convient de constater que la République de Bulgarie n'a pas été exemptée de l'obligation de respecter les valeurs limites jusqu'à la date du 11 juin 2011.
- 75 S'agissant de l'argument de la République de Bulgarie selon lequel ses efforts de réduction des niveaux des PM₁₀ sont entravés par sa situation socio-économique, il y a lieu de rappeler que, aux termes de l'annexe III de la directive 1999/30, la date à partir de laquelle les valeurs limites journalières et annuelles applicables aux concentrations de PM₁₀ devaient être respectées était le 1^{er} janvier 2005. Cette obligation s'est appliquée à la République de Bulgarie au jour de son adhésion à l'Union, à savoir le 1^{er} janvier 2007.
- 76 Or, dès lors que le constat objectif du non-respect par un État membre des obligations que lui imposent le traité FUE ou un acte de droit dérivé a été établi, il est sans pertinence que le manquement résulte de la volonté de l'État membre auquel il est imputable, de sa négligence ou bien encore de difficultés techniques auxquelles celui-ci aurait été confronté (voir arrêts du 1^{er} octobre 1998, *Commission/Espagne*, C-71/97, EU:C:1998:455, point 15, et du 4 septembre 2014, *Commission/Grèce*, C-351/13, non publié, EU:C:2014:2150, point 23).
- 77 Par conséquent, l'argument de la République de Bulgarie relatif à sa situation socio-économique ne saurait être retenu.
- 78 Dans ces conditions, le premier grief invoqué par la Commission doit être accueilli.

Sur le second grief, tiré d'une violation de l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50

Sur la recevabilité du second grief

– Argumentation des parties

- 79 La République de Bulgarie relève que, s'agissant du grief tiré d'une violation de l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50, le petitum de la requête indique non pas une période pendant laquelle cette violation se serait produite, mais uniquement que le manquement a eu lieu et que cette « infraction est toujours en cours ». Ainsi, comme pour le premier grief, la Commission ne respecterait pas les exigences de cohérence, de clarté et de précision formulées par la Cour, notamment dans l'arrêt du 15 novembre 2012, *Commission/Portugal* (C-34/11, EU:C:2012:712, points 46 à 48).
- 80 La Commission souligne que, s'agissant du second grief, le défaut de désignation d'une période de temps déterminée résulte du fait que l'obligation pour l'État membre concerné d'adopter des mesures appropriées afin que la période de dépassement soit la plus courte possible, conformément à l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50, naît au moment de la première violation des obligations découlant de l'article 13 de cette directive et perdure aussi longtemps que cet État membre n'a pas mis fin aux dépassements des valeurs limites applicables aux concentrations de PM₁₀.

– Appréciation de la Cour

- 81 Conformément à l'article 120, sous c), du règlement de procédure de la Cour et à la jurisprudence relative à cette disposition, toute requête introductive d'instance doit indiquer l'objet du litige, les moyens et les arguments invoqués ainsi qu'un exposé sommaire desdits moyens. Cette indication doit être suffisamment claire et précise pour permettre à la partie défenderesse de préparer sa défense et à la Cour d'exercer son contrôle. Il en découle que les éléments essentiels de fait et de droit sur lesquels un recours est fondé doivent ressortir d'une façon cohérente et compréhensible du texte de la requête elle-même et que les conclusions de cette dernière doivent être formulées de manière non équivoque afin d'éviter que la Cour ne statue *ultra petita* ou n'omette de statuer sur un grief (voir, notamment, arrêts du 15 juin 2010, *Commission/Espagne*, C-211/08, EU:C:2010:340, point 32, et du 22 septembre 2016, *Commission/République tchèque*, C-525/14, EU:C:2016:714, point 16).
- 82 À cet égard, il y a lieu de relever que, aux termes de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50, en cas de dépassement des valeurs limites applicables aux concentrations de PM_{10} 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 ».
- 83 Cette disposition instaure, par conséquent, un lien direct entre, d'une part, le dépassement des valeurs limites applicables aux concentrations de PM_{10} telles que prévues par les dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50 et de l'annexe XI de celle-ci et, d'autre part, l'établissement de tels plans.
- 84 Il résulte du point 55 du présent arrêt que, en l'occurrence, le grief tiré d'une violation des dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50 et de l'annexe XI de celle-ci est recevable pour la période allant jusqu'à l'année 2014 incluse.
- 85 Certes, s'agissant du second grief, la Commission ne s'est pas référée à des dates déterminées concernant la période au cours de laquelle la République de Bulgarie aurait manqué à ses obligations en vertu de l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50.
- 86 Cependant, en raison du lien direct existant avec la violation alléguée de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50 et de l'annexe XI de celle-ci, il y a lieu de considérer que le grief tiré d'une violation de l'article 23, paragraphe 1, de cette directive porte également sur la période allant jusqu'à l'année 2014 incluse.
- 87 Par ailleurs, s'agissant de la date à partir de laquelle le second grief serait constitué, il résulte de la jurisprudence citée au point 52 du présent arrêt que l'objet du litige ne saurait être étendu à des obligations qui découlent de nouvelles dispositions n'ayant pas d'équivalent dans la version initiale de l'acte en cause.
- 88 En l'occurrence, l'article 5 de la directive 1999/30, lu en combinaison avec l'article 8 de la directive 96/62, ne fixait pas de délai exprès quant à l'établissement de plans d'action. À cet égard, comme le soutient la Commission, la directive 96/62 se limitait à exiger des États membres qu'ils adoptent, dans un délai raisonnable, des mesures visant à mettre la qualité de l'air en conformité avec les valeurs limites applicables aux concentrations de PM_{10} .
- 89 En revanche, l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50 dispose que, en cas de dépassement des valeurs limites applicables aux concentrations de PM_{10} 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 ».

- 90 Dans ces conditions, par cette exigence de respecter une période de dépassement la plus courte possible, cette disposition prévoit une obligation n'ayant pas d'équivalent dans la réglementation antérieure de l'Union, comme l'indique la Commission elle-même dans sa requête.
- 91 En outre, la date à partir de laquelle les États membres devaient respecter l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50 découle du texte même de cette directive. En effet, aux termes de l'article 33 de ladite directive, les États membres devaient mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la même directive avant le 11 juin 2010.
- 92 Par conséquent, ainsi que l'a relevé M^{me} l'avocat général au point 91 de ses conclusions, la violation de l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50 peut être constatée seulement à compter du 11 juin 2010.
- 93 Dès lors, le grief tiré d'une violation de l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50 est recevable pour ce qui concerne la période allant du 11 juin 2010 à l'année 2014 incluse.

Sur le bien-fondé du second grief

– Argumentation des parties

- 94 Selon la Commission, lorsqu'un État membre enfreint l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50 et que, à la suite de cette infraction, cet État membre, comme en l'occurrence la République de Bulgarie, a omis pendant au moins sept années consécutives de prévoir dans ses plans relatifs à la qualité de l'air toutes les mesures pour se mettre en conformité, ledit État membre manque également aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 23, paragraphe 1, de cette directive, à savoir, en particulier, de veiller à ce que la période du dépassement soit la plus courte possible.
- 95 La Commission soutient que les mesures relevant du niveau national décrites par la République de Bulgarie dans ses réponses à l'avis motivé du 11 juillet 2014 ne sont toujours pas appliquées ou ont commencé à l'être, mais que leurs résultats ne sont pas démontrés, ce qui prouve le caractère insuffisant de ces mesures. S'agissant des mesures relevant du niveau local, même si une amélioration avait été constatée concernant le nombre de dépassements des valeurs limites journalières et annuelles applicables aux concentrations de PM₁₀ dans la plupart des municipalités, la situation resterait, à la date de l'introduction du présent recours, celle d'un dépassement continu dans chacune des six zones et agglomérations bulgares.
- 96 Par conséquent, selon la Commission, ces mesures sont insuffisantes ou inappropriées pour que la période du dépassement soit « la plus courte possible », au sens de l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50.
- 97 La République de Bulgarie fait valoir qu'elle avait l'obligation de prendre, dans le cadre d'un plan d'action et à court terme, des mesures aptes à réduire au minimum le risque de dépassement des valeurs limites applicables aux concentrations de PM₁₀, mais que le délai dans lequel elle devait veiller à ce que la période de dépassement de ces valeurs limites soit « la plus courte possible » varie en fonction des circonstances concrètes et que ce délai ne lui a pas été indiqué par la Commission.
- 98 Par ailleurs, dès lors que l'article 23, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2008/50 prévoit que les plans sont transmis à la Commission au plus tard deux ans après la fin de l'année au cours de laquelle le premier dépassement a été constaté, ce délai de deux ans devrait être pris en compte pour calculer ce qui constitue la période de dépassement « la plus courte possible ».

- 99 En outre, si l'obligation de respecter les valeurs limites applicables aux concentrations de PM₁₀ est régie par l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50, le dépassement de ces valeurs ne serait que la condition de la naissance de l'obligation prévue à l'article 23, paragraphe 1, de cette directive. Par conséquent, les conditions pour constater une violation de cette dernière disposition seraient distinctes de celles relatives à la violation de l'article 13 de la directive 2008/50. Or, la Commission ne mentionnerait pas d'arguments spécifiques pour démontrer l'existence d'une violation de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50.
- 100 S'agissant des mesures adoptées, toutes les municipalités bulgares en infraction auraient élaboré et appliqué des plans dont l'objectif final serait la mise en conformité avec les dispositions de la directive 2008/50 et qui se traduiraient par une amélioration des données relatives à la qualité de l'air. Au niveau national, la législation aurait été modifiée au mois de décembre 2015 afin d'accélérer le processus d'amélioration de la qualité de l'air ambiant. Plusieurs programmes relatifs, notamment, aux systèmes de transport public des villes, à l'efficacité énergétique des bâtiments, à l'amélioration de l'environnement urbain et au développement rural auraient été adoptés aux fins d'une amélioration de la qualité de l'air. De même, des mesures auraient été prises afin d'améliorer le raccordement des habitations au réseau de distribution de gaz.
- 101 Enfin, la République de Bulgarie fait valoir que l'exécution de ces mesures est toujours en cours et que les nouveaux programmes comportent des calendriers de mise en œuvre à court, à moyen ou à long terme en fonction du type de mesures. S'agissant du nombre de dépassements des valeurs limites applicables aux concentrations de PM₁₀ et des niveaux moyens de ces dépassements, l'amélioration des résultats serait manifeste.
- Appréciation de la Cour
- 102 Il résulte de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50 que, lorsque le dépassement des valeurs limites applicables aux concentrations de PM₁₀ 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 réponde à certaines exigences.
- 103 Ainsi, ce plan doit prévoir les mesures appropriées pour que la période de dépassement soit la plus courte possible, et il peut comporter des mesures additionnelles spécifiques pour protéger les catégories de population sensibles, notamment les enfants. De plus, selon l'article 23, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2008/50, ce plan contient au moins les informations énumérées à l'annexe XV, section A, de cette directive et il peut aussi inclure les mesures visées à l'article 24 de celle-ci. Ledit plan doit être transmis à la Commission sans délai, et au plus tard deux ans après la fin de l'année au cours de laquelle le premier dépassement a été constaté.
- 104 Selon la jurisprudence de la Cour, l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50 a une portée générale puisqu'il s'applique, sans limitation dans le temps, aux dépassements de toute valeur limite de polluant fixée par cette directive, après le délai prévu pour leur application, qu'il soit fixé par ladite directive ou par la Commission en vertu de l'article 22 de celle-ci (voir arrêt du 19 novembre 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, point 48).
- 105 Dans le cadre de l'interprétation de la directive 96/62, la Cour a relevé que, si les États membres disposent d'un pouvoir d'appréciation, l'article 7, paragraphe 3, de cette directive comporte des limites à l'exercice de celui-ci, susceptibles d'être invoquées devant les juridictions nationales s'agissant de l'adéquation des mesures que doit comporter le plan d'action à l'objectif de réduction du risque de dépassement et de la limitation de sa durée, compte tenu de l'équilibre qu'il convient d'assurer entre cet objectif et les différents intérêts publics et privés en présence (voir arrêt du 25 juillet 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, points 45 et 46).

- 106 Ainsi que l'a relevé M^{me} l'avocat général au point 96 de ses conclusions, la même approche doit être suivie en ce qui concerne l'interprétation de l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50. Par conséquent, les plans relatifs à la qualité de l'air 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.
- 107 Dès lors, le fait qu'un État membre dépasse les valeurs limites applicables aux concentrations de PM₁₀ ne suffit pas, à lui seul, à considérer que cet État membre a manqué aux obligations prévues à l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50.
- 108 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 cette disposition.
- 109 À cet égard, il résulte de l'article 23, paragraphe 1, 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 possible (arrêt du 19 novembre 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, point 57).
- 110 Selon la République de Bulgarie, afin de déterminer si la condition selon laquelle la période de dépassement est la plus courte possible est respectée, il y a lieu de prendre en compte le délai de deux années prévu à l'article 23, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2008/50 pour la transmission des plans à la Commission après la fin de l'année au cours de laquelle le premier dépassement a été constaté.
- 111 Une telle argumentation ne saurait prospérer.
- 112 En effet, il découle du libellé de l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50 ainsi que de l'économie de cette disposition que l'obligation selon laquelle la période de dépassement des valeurs limites doit être la plus courte possible est indépendante de l'obligation de transmettre les plans à la Commission. Par conséquent, l'article 23, paragraphe 1, troisième alinéa, de cette directive ne confère aucunement un délai supplémentaire à l'État membre concerné pour qu'il adopte des mesures appropriées et que celles-ci prennent effet.
- 113 En l'occurrence, ainsi qu'il résulte du point 78 du présent arrêt, la République de Bulgarie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50 et de l'annexe XI de celle-ci dans toutes les zones et agglomérations pendant huit années consécutives.
- 114 À partir du 11 juin 2010, date à laquelle la République de Bulgarie devait avoir mis en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 2008/50, conformément à l'article 33, paragraphe 1, de celle-ci, cet État membre était donc tenu d'adopter et de mettre à exécution, le plus rapidement possible, des mesures appropriées, en application de l'article 23, paragraphe 1, de ladite directive.
- 115 Or, au cours de l'année 2014 encore, les valeurs limites journalières et annuelles applicables aux concentrations de PM₁₀ ont été dépassées sur l'ensemble des six zones et agglomérations bulgares, soit plus de trois années après l'expiration du délai de transposition de la directive 2008/50. Le dépassement de ces valeurs limites demeure ainsi systématique et persistant dans cet État membre, en dépit des obligations qui incombent à celui-ci en vertu de la directive 2008/50.
- 116 Par ailleurs, ainsi que l'a indiqué la République de Bulgarie et tel que cela ressort du point 100 du présent arrêt, la législation nationale a été modifiée seulement au mois de décembre 2015 afin d'accélérer le processus d'amélioration de la qualité de l'air ambiant.

117 Une telle situation démontre par elle-même, sans qu'il soit besoin d'examiner de manière détaillée le contenu des plans établis par la République de Bulgarie, que, en l'occurrence, cet État membre n'a pas mis à exécution des mesures appropriées et efficaces pour que la période de dépassement des valeurs limites applicables aux concentrations de PM₁₀ soit « la plus courte possible », au sens de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50.

118 Dans ces conditions, le second grief invoqué par la Commission doit être accueilli.

119 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de constater que la République de Bulgarie :

- du fait du non-respect systématique et persistant, depuis l'année 2007 jusqu'à l'année 2014 incluse, des valeurs limites journalières et annuelles applicables aux concentrations de PM₁₀ dans les zones et les agglomérations BG0001 AG Sofia, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 Nord, BG0005 Sud-Ouest et BG0006 Sud-Est ;
- du fait du non-respect systématique et persistant, depuis l'année 2007 et jusqu'à l'année 2014 incluse, de la valeur limite journalière applicable aux concentrations de PM₁₀ dans la zone BG0003 AG Varna et de la valeur limite annuelle pendant les années 2007, 2008 et 2010 à 2014 incluse, dans la même zone BG0003 AG Varna,

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

- du fait que les dépassements des valeurs limites journalières et annuelles applicables aux concentrations de PM₁₀ ont persisté dans toutes les zones et les agglomérations susmentionnées, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de cette directive et en particulier à l'obligation de veiller à ce que la période de dépassement soit la plus courte possible, pour ce qui concerne la période allant du 11 juin 2010 à l'année 2014 incluse.

Sur les dépens

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

121 En application de l'article 140, paragraphe 1, du même règlement, selon lequel les États membres qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens, la République de Pologne supportera ses propres dépens.

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

1) La République de Bulgarie :

- **du fait du non-respect systématique et persistant, depuis l'année 2007 jusqu'à l'année 2014 incluse, des valeurs limites journalières et annuelles applicables aux concentrations de PM₁₀ dans les zones et les agglomérations BG0001 AG Sofia, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 Nord, BG0005 Sud-Ouest et BG0006 Sud-Est ;**

- du fait du non-respect systématique et persistant, depuis l'année 2007 et jusqu'à l'année 2014 incluse, de la valeur limite journalière applicable aux concentrations de PM_{10} dans la zone BG0003 AG Varna et de la valeur limite annuelle pendant les années 2007, 2008 et 2010 à 2014 incluse, dans la même zone BG0003 AG Varna,
 - 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
 - du fait que les dépassements des valeurs limites journalières et annuelles applicables aux concentrations de PM_{10} ont persisté dans toutes les zones et les agglomérations susmentionnées, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de cette directive et en particulier à l'obligation de veiller à ce que la période de dépassement soit la plus courte possible, pour ce qui concerne la période allant du 11 juin 2010 à l'année 2014 incluse.
- 2) La République de Bulgarie est condamnée à supporter, outre ses propres dépens, ceux exposés par la Commission européenne.
 - 3) La République de Pologne supporte ses propres dépens.

Signatures