



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

13 janvier 2022*

« Pourvoi – Recours en annulation – Environnement – Réception des véhicules à moteur – Règlement (UE) 2016/646 – Émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 6) – Fixation, pour les émissions d’oxydes d’azote, de valeurs à ne pas dépasser (NTE) lors des essais en conditions de conduite réelles (RDE) – Article 263, quatrième alinéa, TFUE – Recevabilité d’un recours – Entité infra-étatique disposant de pouvoirs en matière de protection de l’environnement de limiter la circulation de certains véhicules – Condition selon laquelle le requérant doit être directement concerné »

Dans les affaires jointes C-177/19 P à C-179/19 P,

ayant pour objet trois pourvois au titre de l’article 56 du statut de la Cour de justice de l’Union européenne, introduits les 22 février 2019 (C-177/19 P et C-178/19 P) et 23 février 2019 (C-179/19 P),

République fédérale d’Allemagne, représentée par MM. J. Möller et D. Klebs ainsi que par M^{me} S. Eisenberg, en qualité d’agents,

partie requérante,

soutenue par :

Association des Constructeurs Européens d’Automobiles, représentée par M^{es} F. Di Gianni et G. Coppo, avocats,

Roumanie, représentée initialement par M^{mes} E. Gane, O.-C. Ichim et L. Lițu ainsi que par M. C.-R. Canțâr, puis par M^{mes} E. Gane, O.-C. Ichim et L. Lițu, en qualité d’agents,

République slovaque, représentée par M^{me} B. Ricziová, en qualité d’agent,

parties intervenantes au pourvoi,

les autres parties à la procédure étant :

Ville de Paris (France), représentée par M^e J. Assous, avocat,

Ville de Bruxelles (Belgique), représentée par M^{es} M. Uyttendaele, C. Derave, N. Mouraux et A. Feyt avocats, ainsi que par M^e S. Kaisergruber, Rechtsanwalt,

* Langues de procédure : l’espagnol et le français

Ayuntamiento de Madrid (Espagne), représenté par M^e J. Assous, avocat,

parties demandereses en première instance,

Commission européenne, représentée par MM. J.-F. Brakeland et M. Huttunen, en qualité d'agents,

partie défenderesse en première instance (C-177/19 P),

et

Hongrie, représentée par M. M. Z. Fehér, en qualité d'agent,

partie requérante,

soutenue par :

Association des Constructeurs Européens d'Automobiles, représentée par M^{es} F. Di Gianni et G. Coppo, avvocati,

partie intervenante au pourvoi,

les autres parties à la procédure étant :

Ville de Paris (France), représentée par M^e J. Assous, avocat,

Ville de Bruxelles (Belgique), représentée par M^{es} M. Uyttendaele, C. Derave, N. Mouraux et A. Feyt avocats, ainsi que par M^e S. Kaisergruber, Rechtsanwalt,

Ayuntamiento de Madrid (Espagne), représenté par M^e J. Assous, avocat,

parties demandereses en première instance,

Commission européenne, représentée par MM. J.-F. Brakeland et M. Huttunen, en qualité d'agents,

partie défenderesse en première instance (C-178/19 P),

et

Commission européenne, représentée par M. J.-F. Brakeland, en qualité d'agent,

partie requérante,

soutenue par :

Association des Constructeurs Européens d'Automobiles, représentée par M^{es} F. Di Gianni et G. Coppo, avvocati,

partie intervenante au pourvoi,

les autres parties à la procédure étant :

Ville de Paris (France), représentée par M^e J. Assous, avocat,

Ville de Bruxelles (Belgique), représentée par M^{es} M. Uyttendaele, C. Derave, N. Mouraux et A. Feyt avocats, ainsi que par M^e S. Kaisergruber, Rechtsanwalt,

Ayuntamiento de Madrid (Espagne), représenté par M^e J. Assous, avocat,

parties demandereses en première instance (C-179/19 P),

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. E. Regan (rapporteur), président de chambre, M. C. Lycourgos, président de la quatrième chambre, et M. M. Ilešič, juge,

avocat général : M. M. Bobek,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 10 juin 2021,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par leurs pourvois, la République fédérale d’Allemagne (C-177/19 P), la Hongrie (C-178/19 P) et la Commission européenne (C-179/19 P) demandent l’annulation de l’arrêt du Tribunal de l’Union européenne du 13 décembre 2018, Ville de Paris, Ville de Bruxelles et Ayuntamiento de Madrid/Commission (T-339/16, T-352/16 et T-391/16, ci-après l’« arrêt attaqué », EU:T:2018:927), par lequel celui-ci, d’une part, a annulé le point 2 de l’annexe II du règlement (UE) 2016/646 de la Commission, du 20 avril 2016, portant modification du règlement (CE) n° 692/2008 en ce qui concerne les émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 6) (JO 2016, L 109, p. 1, ci-après le « règlement litigieux »), en tant qu’il fixe, aux points 2.1.1 et 2.1.2 de l’annexe IIIA du règlement (CE) n° 692/2008 de la Commission, du 18 juillet 2008, portant application et modification du règlement (CE) n° 715/2007 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2007 relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) et aux informations sur la réparation et l’entretien des véhicules (JO 2008, L 199, p. 1), la valeur du facteur de conformité final CF polluant et la valeur du facteur de conformité CF polluant temporaire pour la masse des oxydes d’azote et, d’autre part, a maintenu les effets des dispositions annulées jusqu’à l’adoption dans un délai raisonnable d’une nouvelle réglementation remplaçant ces dispositions, ce délai ne pouvant excéder douze mois à compter de la date de prise d’effet de cet arrêt.

Le cadre juridique

La directive 2007/46/CE

- 2 La directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 5 septembre 2007, établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules (directive-cadre) (JO 2007, L 263, p. 1), telle que modifiée par le règlement (UE) n° 214/2014 de la Commission, du 25 février 2014 (JO 2014, L 69, p. 3) (ci-après la « directive 2007/46 »), énonce, à ses considérants 2, 3 et 14 :

- « (2) Pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur de la Communauté, il convient de remplacer les systèmes de réception des États membres par une procédure de réception communautaire reposant sur le principe de l'harmonisation totale.
- (3) Les exigences techniques applicables aux systèmes, aux composants, aux entités techniques et aux véhicules devraient être harmonisées et définies dans des actes réglementaires. Ceux-ci devraient avoir pour objectif principal de garantir un niveau élevé de sécurité routière, de protection de la santé et de l'environnement, de rendement énergétique et de protection contre une utilisation non autorisée.

[...]

- (14) Le principal objectif de la législation concernant la réception des véhicules est de garantir que les nouveaux véhicules, composants et entités techniques mis sur le marché présentent un degré élevé de sécurité et de protection environnementale. Le montage de certaines pièces ou de certains équipements après la mise sur le marché ou la mise en service des véhicules ne devrait pas compromettre cet objectif. Par conséquent, des mesures appropriées devraient être prises pour s'assurer que les pièces ou équipements qui peuvent être montés sur des véhicules et qui sont susceptibles de compromettre, de manière significative, le fonctionnement des systèmes qui sont essentiels en termes de sécurité ou de protection environnementale font l'objet d'un contrôle préalable par les autorités compétentes en matière de réception avant d'être offerts à la vente. Ces mesures devraient consister en des dispositions techniques concernant les exigences que ces pièces ou équipements doivent respecter. »

- 3 L'article 1^{er} de cette directive, intitulé « Objet », dispose :

« La présente directive établit un cadre harmonisé contenant les dispositions administratives et les exigences techniques à caractère général applicables à la réception de tous les véhicules neufs relevant de son champ d'application ainsi que des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules, en vue de faciliter leur immatriculation, leur vente et leur mise en service dans la Communauté.

[...]

Les exigences techniques spécifiques concernant la construction et le fonctionnement des véhicules sont fixées en application de la présente directive dans des actes réglementaires, dont la liste exhaustive figure à l'annexe IV. »

4 L'article 4 de ladite directive, intitulé « Obligations des États membres », énonce, à ses paragraphes 1 à 3 :

« 1. Les États membres veillent à ce que les constructeurs demandant une réception satisfassent aux obligations qui leur incombent en vertu de la présente directive.

2. Les États membres ne réceptionnent que les véhicules, les systèmes, les composants ou les entités techniques conformes aux exigences de la présente directive.

3. Les États membres n'immatriculent ou n'autorisent la vente ou la mise en service que pour des véhicules, des composants et des entités techniques conformes aux exigences de la présente directive.

Ils ne peuvent interdire, restreindre ou entraver l'immatriculation, la vente, la mise en service ou la circulation sur route de véhicules, de composants ou d'entités techniques, pour des motifs liés à des aspects de leur construction et de leur fonctionnement couverts par la présente directive, s'ils répondent aux exigences de celle-ci. »

5 L'annexe IV de la même directive, intitulée « Exigences aux fins d'une réception CE par type de véhicules », contient, dans sa partie I, la liste des « actes réglementaires applicables aux fins d'une réception CE par type de véhicules produits en séries illimitées ». Il en ressort que l'acte réglementaire visé pour les émissions des véhicules utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) est le règlement (CE) n° 715/2007 du Parlement européen et du Conseil, du 20 juin 2007, relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) et aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules (JO 2007, L 171, p. 1).

Le règlement n° 715/2007

6 L'article 1^{er} du règlement n° 715/2007, intitulé « Objet », prévoit, à son paragraphe 1 :

« Le présent règlement établit des exigences techniques communes concernant la réception des véhicules à moteur (ci-après dénommés "véhicules") et de leurs pièces de rechange, comme les dispositifs de rechange de maîtrise de la pollution, au regard de leurs émissions. »

7 Sous le chapitre II de ce règlement, intitulé « Obligations des constructeurs relatives à la réception », figure l'article 4 de celui-ci, lui-même intitulé « Obligations des constructeurs », lequel prévoit, à son paragraphe 1 :

« Les constructeurs démontrent que tous les nouveaux véhicules vendus, immatriculés ou mis en service dans la Communauté ont été réceptionnés conformément au présent règlement et à ses mesures d'exécution. [...]

Ces obligations comportent le respect des limites d'émission visées à l'annexe I et les mesures d'exécution visées à l'article 5. »

La directive 2008/50/CE

- 8 Ainsi qu'il découle de son article 1^{er}, intitulé « Objet », 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), établit des mesures visant, notamment, « à préserver la qualité de l'air ambiant, lorsqu'elle est bonne, et à l'améliorer dans les autres cas ».

Le règlement (UE) 2016/427

- 9 Par le règlement (UE) 2016/427 de la Commission, du 10 mars 2016, portant modification du règlement (CE) n° 692/2008 en ce qui concerne les émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 6) (JO 2016, L 82, p. 1), la Commission a introduit une procédure d'essai des émissions en conditions de conduite réelles (RDE) afin de mieux refléter les émissions mesurées sur route.

Le règlement litigieux

- 10 Aux termes du considérant 1 du règlement litigieux :

« Le règlement [n° 715/2007] est l'un des actes réglementaires particuliers relevant de la procédure de réception par type prévue par la directive [2007/46]. »

- 11 L'article 1^{er} de ce règlement prévoit :

« Le règlement [n° 692/2008] est modifié comme suit :

[...]

6) l'annexe IIIA est modifiée comme indiqué dans l'annexe II du présent règlement. »

- 12 L'annexe II dudit règlement prévoit, notamment, l'insertion de points 2.1.1, 2.1.2 et 2.1.3 dans l'annexe IIIA du règlement n° 692/2008.

- 13 Le point 2.1.1 prévoit un facteur de conformité final pour la masse des oxydes d'azote de 1 plus une marge de 0,5 et précise que cette marge « est un paramètre tenant compte des incertitudes de mesure supplémentaires introduites par l'équipement PEMS, qui sont soumises à un réexamen annuel et seront révisées en fonction de l'amélioration de la qualité de la procédure PEMS ou du progrès technique ».

- 14 Le point 2.1.2 dispose que, par dérogation aux dispositions du point 2.1.1, pendant une période de 5 ans et 4 mois après les dates spécifiées à l'article 10, paragraphes 4 et 5, du règlement n° 715/2007 et sur demande du constructeur, un facteur de conformité temporaire pour la masse des oxydes d'azote de 2,1 peut être appliqué.

- 15 Ledit point 2.1.3 porte sur les « [f]onctions de transfert ».

La procédure devant le Tribunal et l'arrêt attaqué

- 16 Par des requêtes déposées au greffe du Tribunal, respectivement, les 26 juin, 29 juin et 19 juillet 2016, la ville de Paris (affaire T-339/16), la ville de Bruxelles (affaire T-352/16) et l'ayuntamiento de Madrid (affaire T-391/16) ont introduit chacune un recours tendant à l'annulation du règlement litigieux.
- 17 À l'appui de leurs recours, ils ont soutenu, en particulier, que la Commission ne pouvait pas, par ce règlement, adopter des valeurs NTE d'émissions d'oxydes d'azote supérieures aux limites fixées pour la norme Euro 6 par le règlement n° 715/2007.
- 18 Par actes séparés, la Commission a, sur le fondement de l'article 130, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal, soulevé des exceptions d'irrecevabilité à l'encontre desdits recours, tirées de ce que la ville de Paris, la ville de Bruxelles et l'ayuntamiento de Madrid n'étaient pas directement concernés par le règlement litigieux, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, et a demandé au Tribunal de statuer sans engager le débat au fond. Le Tribunal a joint au fond les exceptions d'irrecevabilité.
- 19 Les affaires T-339/16, T-352/16 et T-391/16 ont été jointes aux fins de la phase orale de la procédure et de la décision mettant fin à l'instance.
- 20 Par l'arrêt attaqué, le Tribunal a rejeté les exceptions d'irrecevabilité soulevées par la Commission, après avoir considéré, au point 84 de cet arrêt, que « l'affectation de la situation juridique des requérantes [en première instance] [était] établie et que ce dernier les concern[ait] par conséquent directement, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE ». Sur le fond, le Tribunal, d'une part, a annulé le point 2 de l'annexe II du règlement litigieux, en tant qu'il fixe, aux points 2.1.1 et 2.1.2 de l'annexe IIIA du règlement n° 692/2008, la valeur du facteur de conformité CF polluant final et la valeur du facteur de conformité CF polluant temporaire pour la masse des oxydes d'azote et, d'autre part, a maintenu les effets des dispositions annulées jusqu'à l'adoption dans un délai raisonnable d'une nouvelle réglementation remplaçant ces dispositions, ce délai ne pouvant excéder douze mois à compter de la date de prise d'effet de cet arrêt. Le Tribunal a rejeté les recours pour le surplus ainsi que la demande indemnitaire formée par la ville de Paris.

Les conclusions des parties et la procédure devant la Cour

- 21 Par son pourvoi dans l'affaire C-177/19 P, la République fédérale d'Allemagne demande à la Cour :
 - à titre principal, d'annuler l'arrêt attaqué et de rejeter les recours ;
 - à titre subsidiaire, de modifier le point 3 du dispositif de l'arrêt attaqué en ce sens que les effets des dispositions annulées sont maintenus pour une période maximale nettement plus longue que douze mois à compter de la prise d'effet de cet arrêt, et
 - de condamner la ville de Paris, la ville de Bruxelles et l'ayuntamiento de Madrid aux dépens.
- 22 Par décision du président de la Cour du 27 juin 2019, la République slovaque a été autorisée à intervenir au soutien des conclusions de la République fédérale d'Allemagne.

- 23 Par décision du président de la Cour du 19 juillet 2019, la Roumanie a été autorisée à intervenir au soutien des conclusions de la République fédérale d'Allemagne pour la procédure orale, si celle-ci a lieu.
- 24 La Commission demande à la Cour :
- à titre principal, d'annuler l'arrêt attaqué et de rejeter les recours ;
 - à titre subsidiaire, d'annuler le dispositif de l'arrêt attaqué en ce que celui-ci fixe à douze mois la durée du maintien des effets des dispositions annulées à compter de la prise d'effet de cet arrêt et de décider le maintien des effets de ces dispositions jusqu'à l'adoption de la nouvelle réglementation remplaçant celles-ci.
- 25 Par son pourvoi dans l'affaire C-178/19 P, la Hongrie demande à la Cour :
- à titre principal, d'annuler l'arrêt attaqué et de rejeter les recours ;
 - à titre subsidiaire, d'annuler le dispositif de l'arrêt attaqué en ce que celui-ci fixe à douze mois la durée du maintien des effets des dispositions annulées à compter de la prise d'effet de cet arrêt et de décider le maintien des effets de ces dispositions jusqu'à l'adoption de la nouvelle réglementation remplaçant ces dispositions, et
 - de condamner les parties à la procédure en première instance aux dépens.
- 26 Tant à titre principal qu'à titre subsidiaire, la Commission formule les mêmes conclusions que celles avancées par la Hongrie.
- 27 Par son pourvoi dans l'affaire C-179/19 P, la Commission demande à la Cour :
- à titre principal, d'annuler l'arrêt attaqué, de rejeter les recours et de condamner la ville de Paris, la ville de Bruxelles et l'ayuntamiento de Madrid aux dépens, et
 - à titre subsidiaire, d'annuler l'arrêt attaqué, de renvoyer l'affaire devant le Tribunal pour réexamen et de réserver les dépens des deux instances.
- 28 Par des ordonnances du président de la Cour du 1^{er} octobre 2019, Allemagne/Commission (C-177/19 P, non publiée, EU:C:2019:837), Hongrie/Commission (C-178/19 P, non publiée, EU:C:2019:835), et Commission/Ville de Paris e.a. (C-179/19 P, non publiée, EU:C:2019:836), l'Association des Constructeurs Européens d'Automobiles (ci-après l'« ACEA ») a été autorisée à intervenir au soutien des conclusions des requérantes aux pourvois.
- 29 Dans chacune des affaires qui les concerne, la ville de Paris, la ville de Bruxelles et l'ayuntamiento de Madrid demandent à la Cour de rejeter les pourvois et de condamner aux dépens les requérantes aux pourvois.
- 30 À titre subsidiaire, l'ayuntamiento de Madrid demande à la Cour de renvoyer ces affaires devant le Tribunal afin que celui-ci puisse statuer sur les moyens qui n'ont pas été examinés en première instance. La ville de Paris et la ville de Bruxelles formulent une même demande subsidiaire dans l'affaire C-179/19 P.

- 31 Conformément à l'article 54, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, le président de la cinquième chambre a décidé, le 28 janvier 2021, l'avocat général et les parties entendus, de joindre les présentes affaires aux fins des conclusions et de l'arrêt.

Sur les pourvois

- 32 À l'appui de son pourvoi dans l'affaire C-177/19 P, la République fédérale d'Allemagne soulève cinq moyens, tirés, premièrement, d'une erreur de droit en ce que le Tribunal a jugé que les villes défenderesses aux pourvois sont directement concernées par le règlement litigieux, deuxièmement, d'un défaut de motivation à ce dernier égard, troisièmement, d'une violation, notamment, de l'article 5, paragraphe 3, du règlement n° 715/2007 en ce que le Tribunal a jugé que la Commission n'avait pas compétence pour adopter le règlement litigieux, quatrièmement, d'une erreur de droit en ce que le Tribunal a annulé partiellement ce règlement et, cinquièmement, d'une demande visant à ce que les effets des dispositions annulées dudit règlement soient maintenus pour une période plus longue que douze mois à compter de la date de prise d'effet de l'arrêt attaqué.
- 33 À l'appui de son pourvoi dans l'affaire C-178/19 P, la Hongrie soulève deux moyens, relatifs, premièrement, à la recevabilité des recours en première instance et, deuxièmement, à la période retenue par le Tribunal aux fins du maintien des effets des dispositions annulées du règlement litigieux.
- 34 À l'appui de son pourvoi dans l'affaire C-179/19 P, la Commission soulève un moyen unique, tiré d'une erreur de droit commise par le Tribunal en ce qu'il a jugé que le règlement litigieux modifie un élément essentiel du règlement n° 715/2007.

Sur le deuxième moyen dans l'affaire C-177/19 P

Argumentation des parties

- 35 Par son deuxième moyen du pourvoi dans l'affaire C-177/19 P, qu'il convient d'examiner d'emblée, la République fédérale d'Allemagne, soutenue par l'ACEA et la République slovaque, rappelle que, selon une jurisprudence bien établie de la Cour, la motivation d'un arrêt doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement du Tribunal. Or, en l'espèce, dans l'arrêt attaqué, le Tribunal n'aurait pas suffisamment exposé les raisons pour lesquelles il a considéré que les villes défenderesses aux pourvois étaient directement concernées par le règlement litigieux, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, puisqu'il se serait borné à évoquer le fait que l'article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa, de la directive 2007/46 fait obstacle à ce que ces villes puissent adopter des réglementations relatives à la circulation de véhicules conformes à la norme Euro 6.
- 36 La ville de Bruxelles et l'ayuntamiento de Madrid soutiennent que le deuxième moyen du pourvoi dans l'affaire C-177/19 P est non fondé.

Appréciation de la Cour

- 37 Selon une jurisprudence constante, la motivation d'un arrêt doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement du Tribunal, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la décision prise et à la Cour d'exercer son contrôle juridictionnel (arrêt du 13 décembre 2018, Union européenne/Kendrion, C-150/17 P, EU:C:2018:1014, point 80 et jurisprudence citée).
- 38 En l'espèce, il est vrai, ainsi qu'il ressort des motifs de l'arrêt attaqué, notamment des points 50 à 84 de celui-ci, que le Tribunal s'est essentiellement attaché, pour déterminer si les villes défenderesses aux pourvois sont directement concernées par le règlement litigieux, à interpréter non pas celui-ci mais la directive 2007/46, en particulier son article 4, paragraphe 3, second alinéa. Selon cette disposition, les États membres « ne peuvent interdire, restreindre ou entraver l'immatriculation, la vente, la mise en service ou la circulation sur route des véhicules, de composants ou d'entités techniques, pour des motifs liés à des aspects de leur construction et de leur fonctionnement couverts par la présente directive, s'ils répondent aux exigences de celle-ci ».
- 39 Toutefois, le Tribunal a exposé avec suffisamment de clarté et de précision, en particulier aux points 50 à 54, 56, 59, 67, 74, 76 et 77 de l'arrêt attaqué, les raisons pour lesquelles il a estimé que l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46 est pertinent pour déterminer si les villes défenderesses aux pourvois sont directement concernées par le règlement litigieux, alors même que cette disposition figure dans un acte de droit dérivé de l'Union distinct de ce règlement.
- 40 En particulier, au point 76 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a jugé que les interprétations littérale, téléologique et contextuelle de la directive 2007/46, notamment de son article 4, paragraphe 3, second alinéa, conduisent à considérer que celle-ci empêche effectivement les autorités publiques qui émanent d'un État membre d'interdire, de restreindre ou d'entraver la circulation sur route de véhicules pour des motifs liés à des aspects de leur construction ou de leur fonctionnement couverts par ladite directive s'ils répondent aux exigences de celle-ci. Or, en substance, aux points 3, 4, 52, 74 et 76 de l'arrêt attaqué, après avoir rappelé que ces exigences sont celles prévues par les « actes réglementaires » de la même directive ainsi que par les actes dérivés de ceux-ci, le Tribunal a souligné que le règlement n° 715/2007 est l'« acte réglementaire » applicable au titre de la procédure de réception prévue par la directive 2007/46 pour les émissions polluantes des véhicules particuliers et utilitaires légers, ces émissions constituant l'un des aspects de la construction ou du fonctionnement de ces véhicules couverts par la directive 2007/46, au sens de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de celle-ci. Par ailleurs, ainsi qu'il découle, en particulier, de l'exposé du cadre juridique des affaires figurant aux points 2 à 16 de l'arrêt attaqué, le règlement n° 692/2008, le règlement 2016/427 ainsi que le règlement litigieux sont des « actes dérivés » du règlement n° 715/2007 en ce qu'ils ont pour base juridique ce dernier et visent à mettre en œuvre celui-ci.
- 41 En outre, il ressort des points 59, 74 et 76 de l'arrêt attaqué que, selon le Tribunal, dans la mesure où le règlement litigieux introduit un facteur de conformité qui s'applique aux valeurs fixées dans le règlement n° 715/2007, afin de définir les valeurs d'émissions polluantes d'oxydes d'azote qui ne peuvent pas être dépassées (NTE) pendant les essais RDE établis par le règlement n° 2016/427, l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46 s'applique tout autant à ces valeurs NTE, de sorte que, en raison de l'adoption du règlement litigieux, les autorités publiques ne pourraient plus imposer des restrictions de circulation fondées sur le niveau des émissions polluantes des véhicules dont la catégorie relève du règlement n° 715/2007 et qui respectent lesdites valeurs NTE. Compte tenu de sa constatation selon laquelle le règlement litigieux affecte

ainsi les propres compétences normatives en matière de réglementation de la circulation automobile des villes défenderesses aux pourvois, le Tribunal en a conclu, en particulier aux points 50, 76, 80 et 84 de cet arrêt, que celles-ci étaient directement concernées par ce règlement.

- 42 Ainsi, une lecture d'ensemble de l'arrêt attaqué permet aux intéressés de connaître les raisons pour lesquelles le Tribunal a considéré que son interprétation de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46 avait pour conséquence que les villes défenderesses aux pourvois sont directement concernées par le règlement litigieux.
- 43 Par conséquent, la motivation fournie par le Tribunal à l'appui de la conclusion selon laquelle les villes défenderesses aux pourvois sont directement concernées par le règlement litigieux, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, suffit pour remplir les exigences exposées au point 37 du présent arrêt, sans préjudice du bien-fondé de cette motivation, lequel fait l'objet du premier moyen du pourvoi dans l'affaire C-177/19 P et de la seconde branche du premier moyen du pourvoi dans l'affaire C-178/19 P.
- 44 Le deuxième moyen du pourvoi dans l'affaire C-177/19 P doit donc être rejeté comme étant non fondé.

Sur le premier moyen dans l'affaire C-177/19 P et la seconde branche du premier moyen dans l'affaire C-178/19 P

Argumentation des parties

- 45 Par le premier moyen du pourvoi dans l'affaire C-177/19 P et la seconde branche du premier moyen dans l'affaire C-178/19 P, la République fédérale d'Allemagne et la Hongrie, respectivement, soutiennent que le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant que les villes défenderesses aux pourvois sont directement concernées par le règlement litigieux.
- 46 En particulier, la République fédérale d'Allemagne, soutenue par l'ACEA, la Roumanie et la République slovaque, fait valoir, en premier lieu, que les restrictions à la liberté d'action des communes résultent non pas du règlement litigieux mais d'autres exigences et que, en particulier, la possibilité pour une collectivité locale de créer des zones dans lesquelles la circulation est interdite ne dépend pas de ce règlement. À supposer que les zones dans lesquelles la circulation est interdite soient illégales, cette circonstance découlerait des exigences générales du droit de l'Union en matière de libertés fondamentales et de droits fondamentaux.
- 47 Par exemple, la directive 2008/50 disposerait que les États membres prennent des « mesures appropriées » pour que, en cas de dépassement des valeurs limites, la période de dépassement soit la plus courte possible. Par ailleurs, comme il ressortirait de la jurisprudence de la Cour issue de l'arrêt du 4 juin 2009, Mickelsson et Roos (C-142/05, EU:C:2009:336), et du point 53 de l'arrêt attaqué, des règles telles que celles relatives à la libre circulation des marchandises ainsi qu'au droit de propriété, protégé par le droit de l'Union au titre de l'article 17 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, seraient susceptibles de rendre disproportionnées des restrictions d'utilisation de véhicules nouvellement immatriculés émettant peu de polluants. L'annulation partielle du règlement litigieux serait sans incidence sur cet état du droit, de sorte qu'il n'existerait pas de lien entre les « compétences normatives » d'entités infra-étatiques en ce domaine et le règlement litigieux.

- 48 En second lieu, la République fédérale d'Allemagne soutient que, dans leur ensemble, les règles en matière d'immatriculation ne portent pas sur les modalités d'utilisation des routes, telles que celles relatives à la création de zones dans lesquelles la circulation est interdite. Le seul fait que les communes peuvent, entre autres, être effectivement chargées de la réalisation d'un objectif environnemental ne justifierait pas qu'elles puissent attaquer tout acte susceptible d'avoir des incidences sur l'environnement en introduisant un recours au titre de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. Cela reviendrait, en effet, à leur reconnaître un droit d'agir en annulation tel que celui dont bénéficient les requérants privilégiés visés à l'article 263, premier et deuxième alinéas, TFUE.
- 49 La mesure que les villes défenderesses aux pourvois entendent prendre en l'espèce visant à améliorer la qualité de l'air, la directive 2008/50 serait la directive la plus spéciale et aurait, dès lors, priorité sur la directive 2007/46. La démonstration contraire faite par le Tribunal au point 74 de l'arrêt attaqué ne serait pas convaincante.
- 50 De même, serait dépourvue de fondement la distinction opérée par le Tribunal aux points 52 à 54 de l'arrêt attaqué entre, d'une part, les réglementations générales régissant la circulation (journées sans voitures, exigences générales du code de la route) et, d'autre part, les réglementations de circulation adoptées par des autorités publiques émanant des États membres et imposant des restrictions de circulation fondées sur le niveau des émissions polluantes à des véhicules dont la catégorie relève du règlement n° 715/2007 et qui satisfont à la norme Euro 6 ou, lors des essais RDE, aux valeurs NTE. À suivre la logique du Tribunal, il ne devrait en principe pas être possible de prendre des mesures de portée générale destinées à réduire le niveau des émissions qui s'appliquent également aux véhicules conformes à la norme Euro 6.
- 51 La Hongrie, soutenue par l'ACEA, fait valoir, notamment, d'une part, que le règlement litigieux ne concerne directement que les constructeurs obligés de respecter les limites fixées dans ce règlement ainsi que les autorités habilitées à contrôler le respect de ces limites et à autoriser la réception par type et l'immatriculation, car ces entités sont celles qui mettent en œuvre et appliquent ledit règlement, et à l'égard desquelles ce dernier établit des dispositions à caractère obligatoire.
- 52 D'autre part, à l'instar de la République fédérale d'Allemagne, la Hongrie est d'avis que le Tribunal a interprété de manière erronée l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46. Cette disposition n'exclurait ni ne limiterait l'adoption par les villes défenderesses aux pourvois de mesures visant à restreindre la circulation sur route des véhicules satisfaisant à cette directive et au règlement n° 715/2007 pour des motifs tirés du niveau des émissions polluantes. Ladite disposition aurait uniquement pour finalité d'assurer que les véhicules neufs répondant aux exigences de cette même directive et des autres textes du droit de l'Union qui lui sont liés puissent être mis sur le marché sans entrave dans le marché intérieur.
- 53 La ville de Bruxelles soutient que c'est à bon droit que le Tribunal a jugé qu'elle est directement concernée par le règlement litigieux. Ainsi qu'il découlerait, en particulier, des points 52, 54 et 76 de l'arrêt attaqué, ce règlement l'empêcherait effectivement d'exercer ses compétences comme elle l'entend, dès lors qu'elle aurait l'obligation juridique de tolérer la présence de véhicules qui, bien que non conformes à la norme Euro 6 initialement arrêtée, seraient conformes à la norme Euro 6 telle que redéfinie par ledit règlement, les valeurs NTE d'émissions d'oxydes d'azote définies dans le règlement litigieux étant plus élevées que les valeurs initialement fixées par le règlement n° 715/2007. En effet, ainsi que le Tribunal l'aurait relevé, seraient affectées par le règlement litigieux des réglementations de circulation adoptées par des autorités publiques des

États membres qui imposent des restrictions de circulation fondées sur le niveau des émissions polluantes à des véhicules dont la catégorie relève de ce règlement et qui satisfont à la norme Euro 6 ou, lors des essais RDE, aux valeurs NTE.

- 54 La ville de Bruxelles ajoute que, en l'espèce, le règlement litigieux produit non seulement des effets juridiques, mais également des effets matériels, notamment en termes de régression de la qualité de l'air sur son territoire, effets qu'il lui revient de combattre sous peine d'engager sa responsabilité ou sous peine pour le Royaume de Belgique de faire l'objet d'un recours en manquement sur la base des articles 258 et 259 TFUE. Ainsi, selon la ville de Bruxelles, c'est à juste titre que, dans l'arrêt attaqué, le Tribunal a tenu compte de cette atteinte à sa situation matérielle et juridique pour conclure à la recevabilité du recours.
- 55 Par ailleurs, la ville de Bruxelles indique que, dans le cas où elle adopterait une réglementation qui interdit la circulation sur son territoire des véhicules qui ne respectent pas la norme Euro 6 à l'issue des essais en laboratoire uniquement ou qui ne respectent pas la norme Euro 6, sans application du facteur de conformité, à l'issue des essais RDE, la Commission ou un autre État membre pourrait introduire un recours en manquement contre le Royaume de Belgique sur le fondement de l'article 258 ou de l'article 259 TFUE. Il s'agirait d'un effet découlant directement du règlement litigieux, et cet effet permettrait, à lui seul, de démontrer que les villes défenderesses aux pourvois sont directement concernées par ce règlement, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.
- 56 La ville de Bruxelles conteste que le Tribunal ait commis une confusion entre la directive 2007/46 et la directive 2008/50. En tout état de cause, il ne serait pas contesté que les mesures adoptées par les villes défenderesses aux pourvois doivent être conformes au droit de l'Union, que ce soit à la directive 2008/50 ou au principe de libre circulation des marchandises. Ces considérations seraient toutefois insuffisantes pour conclure que le règlement litigieux n'empêche pas ces villes d'exercer comme elles l'entendent leurs compétences propres.
- 57 En outre, il serait erroné de constater que le règlement litigieux est un acte distinct et tout à fait séparé de la directive 2007/46, étant donné que ce règlement s'inscrirait dans le cadre posé par ladite directive.
- 58 De surcroît, l'incidence du règlement litigieux sur la situation des villes défenderesses aux pourvois ne serait pas purement hypothétique. En particulier, il ne serait pas acquis que ces villes puissent se prévaloir de la jurisprudence de la Cour concernant les dérogations à l'interdiction de principe des mesures ayant un effet équivalent à des restrictions à l'importation pour déroger au cadre posé par la directive 2007/46 et ses actes réglementaires. D'ailleurs, si lesdites villes ne disposaient d'aucune compétence pour la réception par type des véhicules concernés, elles n'en seraient pas moins compétentes pour l'adoption de mesures réglementaires en matière de circulation automobile et cette compétence serait directement affectée par le règlement litigieux dans le cas où elles souhaiteraient utiliser la norme Euro 6 pour réglementer cette circulation.
- 59 Enfin, la ville de Bruxelles soutient que des mesures concernant le niveau d'émissions sont nécessairement adoptées pour des motifs liés à des aspects de la construction et du fonctionnement des véhicules, même si, par ailleurs, d'autres objectifs sont poursuivis.
- 60 De son côté, l'ayuntamiento de Madrid fait valoir que le règlement litigieux s'inscrit dans le cadre de la directive 2007/46 d'un point de vue tant matériel que temporel. D'ailleurs, ledit règlement ferait référence à cette directive dès son considérant 1.

- 61 D'un point de vue matériel, toute décision juridique imposant une restriction à l'usage des véhicules terrestres à moteur sur la base de critères techniques énoncés par la directive 2007/46 et le règlement litigieux serait directement et nécessairement confrontée à l'interdiction posée à l'article 4 de ladite directive. En revanche, une interdiction similaire mais fondée sur des considérations étrangères aux exigences techniques prescrites par ces deux textes serait indifférente à cet égard.
- 62 D'un point de vue temporel, ainsi qu'il découlerait du point 53 de l'arrêt attaqué, ce serait à l'aune de la directive 2007/46 que le Tribunal a apprécié la recevabilité des recours de première instance. Il découlerait en effet de l'interprétation littérale des dispositions de cette directive, effectuée par le Tribunal au point 59 de l'arrêt attaqué, que les villes défenderesses aux pourvois, dont la réalité des compétences juridiques en matière de police environnementale n'est pas contestée, seraient directement concernées par le règlement litigieux.
- 63 Ainsi, l'ayuntamiento de Madrid souligne qu'il souscrit globalement au raisonnement du Tribunal lorsque celui-ci a constaté, aux points 81 et 82 de l'arrêt attaqué, le caractère réel de la limitation des pouvoirs résultant du règlement litigieux, lu en combinaison avec la directive 2007/46, pour conclure à la recevabilité de son recours.
- 64 Par ailleurs, la position défendue par la République fédérale d'Allemagne et la Hongrie serait contradictoire. En effet, d'un côté, ces États membres considèrent que les villes défenderesses aux pourvois ne sont pas affectées par le règlement litigieux, dès lors qu'elles conservent toute latitude pour interdire, entraver ou restreindre la circulation sur route des véhicules terrestres à moteur, notamment dans le cadre de la lutte contre les pollutions atmosphériques, sur la base d'autres textes juridiques comme la directive 2008/50. Toutefois, de l'autre côté, ces mêmes États membres soutiennent que ces villes ne sont pas directement concernées par un texte qui modifie la norme Euro 6.
- 65 En outre, après avoir fait observer que les villes sont des acteurs majeurs du droit de l'Union, l'ayuntamiento de Madrid rappelle l'objectif d'ouverture des conditions d'introduction des recours directs et le fait que l'évolution de l'accueil réservé à la recevabilité des entités infra-étatiques, spécialement dans les matières se rapportant au droit de l'environnement, peut être perçue comme un corollaire du principe de coopération loyale énoncé à l'article 4, paragraphe 3, TUE et visé par le Tribunal au point 79 de l'arrêt attaqué. Ainsi, il pourrait être admis que les entités infra-étatiques, comme les villes défenderesses aux pourvois, qui engagent par leurs actions la responsabilité des États dont elles relèvent devant l'Union européenne, bénéficient d'une présomption de recevabilité, à charge pour l'auteur de l'acte attaqué de démontrer qu'elles ne sont pas affectées par les dispositions contestées.
- 66 Enfin, la ville de Paris et l'ayuntamiento de Madrid font valoir que la possibilité, évoquée par le Tribunal au point 79 de l'arrêt attaqué, qu'un recours en manquement soit engagé à l'encontre de l'État membre concerné constitue un effet découlant du règlement litigieux et confirme le fait que les villes défenderesses aux pourvois sont directement concernées par ce règlement. En effet, à titre d'exemple, dans le cas où une ville interdirait la circulation à tous les véhicules conformes audit règlement, elle commettrait une violation du droit de l'Union, eu égard à l'interdiction prévue à l'article 4, paragraphe 3, de la directive 2007/46.

- 67 La Commission soutient, d'une part, que la République fédérale d'Allemagne semble adopter une lecture trop large de l'arrêt attaqué. En effet, le pourvoi ferait à plusieurs reprises référence à des « zones dans lesquelles la circulation est interdite ». Or, il résulterait du point 52 de l'arrêt attaqué que des mesures de restriction de circulation qui visent l'ensemble des véhicules ne sont pas affectées par la législation de l'Union sur la réception par type des véhicules à moteur.
- 68 D'autre part, la Commission a des doutes sur le raisonnement exposé par la République fédérale d'Allemagne relatif aux libertés fondamentales garanties par les traités et au principe de proportionnalité. En effet, le droit primaire ne s'opposerait pas à ce que des actes de droit secondaire puissent directement concerner des sujets de droit, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. En particulier, le fait que les communes doivent respecter le principe de proportionnalité n'empêcherait a priori pas celles-ci d'être directement concernées si elles peuvent démontrer l'existence d'une modification de leur position juridique résultant de la législation de l'Union sur la réception par type des véhicules à moteur.

Appréciation de la Cour

- 69 Il convient, d'emblée, de rappeler que le recours d'une entité régionale ou locale ne peut être assimilé au recours d'un État membre, la notion d'« État membre » au sens de l'article 263 TFUE ne visant que les autorités gouvernementales des États membres. Une entité régionale ou locale peut, dans la mesure où elle jouit de la personnalité juridique en vertu du droit national qui lui est applicable, former un recours contre un acte du droit de l'Union uniquement dans le cas où elle relève de l'une des hypothèses prévues à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE (voir, en ce sens, arrêts du 11 juillet 1984, Commune de Differdange e.a./Commission, 222/83, EU:C:1984:266, points 9 à 13, et du 2 mai 2006, Regione Siciliana/Commission, C-417/04 P, EU:C:2006:282, points 21 et 24 ainsi que jurisprudence citée).
- 70 Ainsi, étant donné que de telles entités sont, à l'instar de toute personne physique ou morale visée à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, soumises aux conditions spécifiques que cette disposition prévoit, il convient de rejeter comme étant non fondée l'argumentation de l'ayuntamiento de Madrid, exposée au point 65 du présent arrêt, selon laquelle des entités infra-étatiques, telles que les villes défenderesses aux pourvois, devraient profiter d'une présomption de recevabilité lorsqu'elles introduisent un recours en annulation contre un acte du droit de l'Union au titre de ladite disposition.
- 71 Dans la présente affaire, dans le cadre de son examen des exceptions d'irrecevabilité soulevées par la Commission contre les recours en annulation portés devant lui, le Tribunal a constaté, aux points 36 à 40 de l'arrêt attaqué, que le règlement litigieux est un acte réglementaire ne comportant pas de mesures d'exécution puis a jugé, au terme d'un raisonnement figurant aux points 41 à 84 de cet arrêt, que ce règlement concernait directement les villes défenderesses aux pourvois, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.
- 72 S'agissant de la condition selon laquelle une personne morale doit être directement concernée, celle-ci requiert, selon une jurisprudence constante, que deux critères soient cumulativement satisfaits, à savoir que la mesure contestée, d'une part, produise directement des effets sur la situation juridique du requérant et, d'autre part, ne laisse aucun pouvoir d'appréciation aux destinataires chargés de sa mise en œuvre, celle-ci ayant un caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation de l'Union, sans application d'autres règles intermédiaires (arrêts du 27 février 2014, Stichting Woonlinie e.a./Commission, C-133/12 P, EU:C:2014:105,

point 55, ainsi que du 6 novembre 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori/Commission, Commission/Scuola Elementare Maria Montessori et Commission/Ferracci*, C-622/16 P à C-624/16 P, EU:C:2018:873, point 42 et jurisprudence citée).

- 73 En particulier, comme l'a relevé à bon droit le Tribunal au point 50 de l'arrêt attaqué, un acte du droit de l'Union qui empêche une personne morale publique d'exercer comme elle l'entend ses compétences propres produit directement des effets sur la situation juridique de cette personne morale, de sorte que celle-ci doit être considérée comme étant directement concernée par cet acte, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE [voir, en ce sens, arrêt du 22 juin 2021, *Venezuela/Conseil (Affectation d'un État tiers)* (C-872/19 P, EU:C:2021:507), point 69].
- 74 En conséquence, il convient d'examiner si c'est sans commettre d'erreur de droit que le Tribunal a jugé que l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46 empêche effectivement les villes défenderesses aux pourvois d'exercer leurs compétences de réglementer la circulation des véhicules particuliers comme elles l'entendent afin de réduire la pollution et, partant, que, eu égard à l'articulation entre cette disposition et le règlement litigieux, ces villes doivent être considérées comme étant directement concernées par ce règlement.
- 75 L'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46 prévoit que les États membres « ne peuvent interdire, restreindre ou entraver l'immatriculation, la vente, la mise en service ou la circulation sur route des véhicules, de composants ou d'entités techniques, pour des motifs liés à des aspects de leur construction et de leur fonctionnement couverts par la présente directive, s'ils répondent aux exigences de celle-ci ».
- 76 En l'occurrence, le Tribunal a considéré, aux points 51 à 53 de l'arrêt attaqué, que des réglementations, adoptées par des autorités publiques émanant des États membres, qui visent l'ensemble des véhicules ou bien une catégorie de véhicules définie par rapport à des critères autres que ceux faisant l'objet de dispositions de la directive 2007/46, de ses « actes réglementaires » et des actes dérivés de ceux-ci, ne peuvent se heurter à l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de cette directive. En particulier, le Tribunal a précisé que ne sauraient être affectées par ces actes de l'Union la plupart des réglementations du « code de la route » ainsi que les mesures de restriction de circulation telles que celles instaurant des zones piétonnes, des « journées sans voitures » ou une circulation alternée en cas de pic de pollution. De même, le Tribunal a estimé qu'une autorité publique émanant d'un État membre pourrait à ce jour, sans méconnaître l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46, imposer des restrictions de circulation fondées sur le niveau des émissions polluantes pour des véhicules dont la catégorie relève du règlement n° 715/2007 et qui ne satisfont au mieux qu'à la norme Euro 5, puisque cette norme et les précédentes normes Euro ne sont plus en vigueur pour l'application de cette directive, la norme Euro 6 étant désormais applicable.
- 77 En revanche, ainsi qu'il ressort, en substance, des points 54 à 76 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a jugé que l'inclusion d'une référence à la « circulation sur route » dans l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46 a pour effet d'empêcher une autorité publique d'un État membre d'imposer des restrictions de circulation fondées sur le niveau des émissions polluantes aux véhicules qui relèvent du règlement n° 715/2007 et qui respectent les valeurs NTE pendant des essais RDE, puisque ces valeurs sont en vigueur en raison de l'adoption du règlement litigieux et que, par conséquent, de tels véhicules répondent aux exigences découlant de cette directive.

- 78 Au point 76 de l'arrêt attaqué, auquel les points 77, 79 et 80 de cet arrêt renvoient, le Tribunal a cité, à titre d'exemple de mesure de limitation de la circulation qui ne pourrait ainsi plus, selon lui, être introduite par les villes défenderesses aux pourvois en raison de l'adoption du règlement litigieux, une mesure qui, sur la base des niveaux d'émissions polluantes des véhicules, limiterait la circulation de ceux qui, lors des essais RDE, ne respecteraient pas les limites d'émissions d'oxydes d'azote fixées dans la norme Euro 6, mais qui, lors de ces essais, seraient néanmoins conformes aux valeurs NTE d'émissions d'oxydes d'azote définies dans ce règlement, plus élevées que les premières.
- 79 En effet, ainsi qu'il ressort du point 81 de l'arrêt attaqué, les villes défenderesses aux pourvois ont justifié devant le Tribunal, sans que cela ait été contesté en première instance ou dans le cadre des présents pourvois, qu'elles disposent, en vertu du droit national, de compétences pour protéger l'environnement et la santé, en particulier pour lutter contre la pollution de l'air, incluant la compétence de restreindre la circulation automobile à cet effet.
- 80 Il convient donc d'examiner si le Tribunal pouvait, à bon droit, interpréter l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46 en ce sens qu'il limite l'exercice desdites compétences de la manière exposée aux points 77 et 78 du présent arrêt.
- 81 À cet égard, il y a lieu, d'emblée, de préciser que, alors même que des restrictions à la compétence dont disposent les villes défenderesses aux pourvois de réglementer la circulation pourraient résulter des libertés et des droits fondamentaux garantis en droit de l'Union, cette circonstance n'empêche pas, en soi, ces villes d'être directement concernées par un acte du droit dérivé de l'Union relatif à la réception par type de véhicules à moteur.
- 82 S'agissant du bien-fondé de l'interprétation retenue par le Tribunal de l'expression « circulation sur route » figurant à l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46, il y a lieu de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante, aux fins de l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, il convient de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également du contexte dans lequel elle s'inscrit et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie. La genèse d'une disposition du droit de l'Union peut également révéler des éléments pertinents pour son interprétation (arrêt du 2 septembre 2021, CRCAM, C-337/20, EU:C:2021:671, point 31 et jurisprudence citée).
- 83 En premier lieu, en ce qui concerne le libellé de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46, il convient de faire observer que, si, au regard de son sens habituel, l'expression « circulation sur route » semble viser la circulation des véhicules sur le territoire d'un État membre, il ne s'agit pas de la seule activité qui, en vertu de cette disposition, ne peut faire l'objet d'une interdiction de la part des États membres, puisque ladite disposition mentionne également d'autres activités qui ne peuvent pas non plus être interdites, telles que l'« immatriculation », la « vente » et la « mise en service » des véhicules.
- 84 Or, ainsi que le souligne en substance la Commission, une interdiction de vente ou de mise en service implique une entrave générale à l'accès au marché pour les véhicules concernés. Il peut en aller de même pour une interdiction d'immatriculation. Ainsi, toutes ces interdictions font référence à des obstacles à l'accès au marché des véhicules.
- 85 En deuxième lieu, pour ce qui est du contexte dans lequel l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46 s'insère, tout d'abord, il ressort de l'intitulé même de cette directive qu'elle a pour objet l'établissement d'un cadre pour la réception des véhicules à moteur, ce qui tend à

suggérer que les obligations imposées aux États membres au titre des dispositions de cette directive, parmi lesquelles figurent celles énoncées à son article 4, concernent la mise sur le marché de ces véhicules et non leur circulation ultérieure.

- 86 Ensuite, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 52 de ses conclusions, il y a lieu de constater que les libellés des premier et second alinéas du paragraphe 3 de l'article 4 de la directive 2007/46 sont complémentaires. En effet, ces deux alinéas visent, respectivement, une obligation positive permettant aux États membres d'immatriculer et d'autoriser la vente et la mise en service, notamment, des véhicules conformes aux exigences de cette directive, et une obligation négative empêchant les États membres d'interdire, de restreindre ou d'entraver l'immatriculation, la vente, la mise en service ou la circulation sur route de ces véhicules. Or, l'interprétation effectuée par le Tribunal aurait pour conséquence d'élargir considérablement la portée du second alinéa, qui serait ainsi beaucoup plus large que celle du premier, ce qui semble difficilement justifiable.
- 87 Enfin, si, ainsi qu'il ressort de l'article 4 de la directive 2007/46, les constructeurs des véhicules à moteur et les autorités nationales compétentes en matière de réception sont spécifiquement concernés par les obligations prévues à cet article, il est constant que les villes défenderesses aux pourvois ne disposent pas de pouvoirs en matière de réception de ces véhicules.
- 88 En troisième lieu, s'agissant de l'objectif poursuivi par la directive 2007/46, il découle de son article 1^{er}, lu en combinaison avec ses considérants 2, 3 et 14, que celle-ci établit une procédure uniforme de réception des véhicules neufs, fondée sur le principe de l'harmonisation totale en ce qui concerne leurs caractéristiques techniques, les exigences techniques spécifiques concernant la construction et le fonctionnement des véhicules étant fixées par les directives particulières figurant à l'annexe IV de cette directive. Il ressort de ces dispositions que ce cadre harmonisé a pour objectif l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur, tout en visant à garantir un niveau élevé de sécurité routière assuré par l'harmonisation totale des exigences techniques concernant, notamment, la construction des véhicules (arrêt du 20 mars 2014, Commission/Pologne, C-639/11, EU:C:2014:173, points 34 et 35).
- 89 Les considérations exposées aux points 83 à 88 du présent arrêt militent contre l'interprétation de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46, telle que retenue par le Tribunal, qui revient à attribuer une portée large à une expression isolée dans cette directive afin d'appuyer la conclusion selon laquelle cette disposition fait obstacle à certaines restrictions locales en matière de circulation qui visent, notamment, à protéger l'environnement.
- 90 L'interprétation de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46 retenue par le Tribunal ne se trouve pas non plus confirmée par la genèse de cette disposition. En effet, alors que la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, du 14 juillet 2003, relative à la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, composants et entités techniques destinés à ces véhicules [COM(2003)418 final], ne contenait pas de référence à la « circulation sur route », ce n'est que dans la proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil, du 29 octobre 2004, relative à la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, composants et entités techniques destinés à ces véhicules (Refonte) [COM(2004)738 final], que cette référence a été introduite.
- 91 Or, d'une part, selon la clause 5 de cette proposition modifiée, ladite référence doit se comprendre comme étant une « clause de libre circulation ». D'autre part, ainsi qu'il découle de l'intitulé même de cette clause 5, les modifications ainsi apportées dans cette proposition modifiée visaient

uniquement à clarifier les obligations des États membres en ce qui concerne la libre circulation des véhicules, composants et entités techniques réceptionnés, et non pas à étendre la portée de ces obligations.

- 92 Partant, force est de constater que l'ajout d'une référence à la « circulation sur route » a eu pour but non pas d'élargir le champ d'application de la législation sur la réception des véhicules, mais seulement d'éviter le contournement, par les États membres, de l'interdiction de s'opposer à l'accès au marché des véhicules qui relèvent du champ d'application de la directive 2007/46 et qui sont conformes aux exigences de cette directive, de ses actes réglementaires et des actes dérivés de ceux-ci lors de l'immatriculation, la mise sur le marché ou la mise en service de ces véhicules.
- 93 Ainsi, le Tribunal a procédé à une lecture de l'expression « circulation sur route », figurant à l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46, de manière isolée qui n'est conforme ni avec le contexte dans lequel cette disposition s'inscrit, ni avec les objectifs de la réglementation dont elle fait partie, ni encore avec la genèse de ladite disposition.
- 94 Dans ces conditions, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 72 de ses conclusions, le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant, au point 84 de l'arrêt attaqué, que, compte tenu, d'une part, du fait que l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46 limite l'exercice des compétences dont disposent les villes défenderesses aux pourvois en matière de protection de la qualité de l'air et l'usage qu'elles en font ainsi que, d'autre part, de l'articulation du règlement litigieux avec cette disposition, celles-ci sont directement affectées par ce règlement et que, par conséquent, ce dernier les concerne directement, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.
- 95 Par ailleurs, aucun autre motif avancé par les villes défenderesses aux pourvois ni aucune considération formulée par le Tribunal dans l'arrêt attaqué ne permet d'appuyer sa conclusion selon laquelle les villes défenderesses aux pourvois seraient directement concernées par le règlement litigieux.
- 96 En particulier, premièrement, dans la mesure où les villes défenderesses aux pourvois évoquent l'éventualité, dans l'hypothèse où elles adopteraient, en matière de circulation, une réglementation contraire au règlement litigieux, lu ensemble avec l'article 4, paragraphe 3, de la directive 2007/46, qu'un recours en manquement soit intenté à l'encontre de l'un des États membres dont elles relèvent et si elles précisent que cette éventualité constitue un effet découlant directement de ce règlement, qui implique qu'elles doivent être considérées comme étant directement concernées par celui-ci, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, leur argumentation ne saurait être accueillie.
- 97 En effet, cette argumentation, tout comme l'appréciation figurant au point 79 de l'arrêt attaqué par laquelle le Tribunal a reconnu l'existence d'une telle éventualité, se fonde sur la prémisse selon laquelle l'adoption, par les villes défenderesses aux pourvois, d'une réglementation limitant la circulation locale de certains véhicules aux fins de protéger l'environnement serait susceptible d'enfreindre l'interdiction prévue à l'article 4, paragraphe 3, de la directive 2007/46, lu ensemble avec le règlement litigieux. Or, ainsi qu'il résulte des considérations exposées aux points 80 à 93 du présent arrêt, cette prémisse est erronée.

- 98 Il en va de même des considérations exposées par le Tribunal aux points 77 et 78 de l'arrêt attaqué, selon lesquelles, en substance, les juridictions nationales des États membres seraient conduites à annuler pour incompatibilité avec le règlement litigieux, lu ensemble avec l'article 4, paragraphe 3, de la directive 2007/46, un acte adopté par une ville restreignant la circulation sur route de véhicules pour des motifs liés à leur niveau d'émissions, alors même que ces véhicules répondent aux exigences prévues par le règlement litigieux. En effet, ces considérations se fondent également sur la prémisse erronée évoquée au point précédent, de sorte qu'elles ne sauraient non plus établir que les villes défenderesses aux pourvois sont directement concernées par ce règlement.
- 99 Deuxièmement, s'agissant de l'argumentation avancée par la ville de Bruxelles, telle qu'exposée au point 54 du présent arrêt, il suffit de constater que, contrairement à ce que le Tribunal semble avoir considéré au point 83 de l'arrêt attaqué, le fait que la Commission a engagé des procédures en manquement contre le Royaume de Belgique, le Royaume d'Espagne ou la République française en raison d'une prétendue insuffisante qualité de l'air sur leurs territoires respectifs au regard des exigences de la directive 2008/50, y compris en ce qui concerne le niveau des oxydes d'azote, ne saurait être considéré comme un effet découlant directement du règlement litigieux. En effet, étant donné que, ainsi qu'il découle du point 94 du présent arrêt, ce règlement n'empêche pas les villes défenderesses aux pourvois de faire usage des compétences dont elles disposent de réglementer la circulation comme elles l'entendent aux fins, notamment, de protéger l'environnement, ledit règlement ne saurait être vu comme ayant une incidence directe sur l'éventualité que les États membres dont dépendent ces villes soient assignés devant la Cour, voire condamnés par cette dernière, dans le cadre d'une procédure en manquement pour non-respect de leurs obligations en matière d'environnement.
- 100 Troisièmement, les exemples, mentionnés par le Tribunal au point 82 de l'arrêt attaqué, de mesures de restriction de circulation déjà adoptées par les villes défenderesses aux pourvois, telles que celle mise en œuvre par la ville de Paris aux fins de restreindre la circulation sur son territoire de véhicules ne respectant pas une norme Euro déterminée, ne remettent pas non plus en cause les considérations figurant au point 94 du présent arrêt, dès lors que le point de savoir si ces villes ont effectivement adopté des réglementations considérées par le Tribunal comme relevant de l'interdiction prévue à l'article 4, paragraphe 3, de la directive 2007/46, en raison de l'adoption du règlement litigieux, n'enlève rien au caractère erroné de l'interprétation de cette disposition retenue par le Tribunal aux fins de son appréciation de la recevabilité des recours introduits devant lui, au titre de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.
- 101 Il s'ensuit que le premier moyen dans l'affaire C-177/19 P ainsi que la seconde branche du premier moyen dans l'affaire C-178/19 P doivent être accueillis.
- 102 Or, il ressort du libellé même de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE que la recevabilité d'un recours en annulation formé, au titre de cette disposition, par une personne physique ou morale qui n'est pas destinataire de l'acte attaqué est subordonnée à la condition que cette personne soit directement concernée par ledit acte.
- 103 Dans ces conditions, il convient d'annuler l'arrêt attaqué en ce que le Tribunal a rejeté les exceptions d'irrecevabilité soulevées par la Commission et a jugé les recours en première instance recevables.

Sur les recours en première instance

- 104 Conformément à l'article 61, premier alinéa, deuxième phrase, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, celle-ci peut, en cas d'annulation de la décision du Tribunal, statuer elle-même définitivement sur le litige, lorsque celui-ci est en état d'être jugé. En l'occurrence, la Cour considère que le litige est en état d'être jugé et que, en particulier, il y a lieu de statuer définitivement sur la recevabilité des recours en annulation.
- 105 S'agissant des exceptions d'irrecevabilité soulevées par la Commission, il convient de constater que, pour les motifs exposés aux points 82 à 101 du présent arrêt, les villes requérantes en première instance, contrairement à ce qu'elles prétendent, ne sauraient être considérées comme étant directement concernées par le règlement litigieux.
- 106 Étant donné que, ainsi qu'il ressort du point 102 du présent arrêt, la recevabilité d'un recours en annulation formé, au titre de cette disposition, par une personne physique ou morale qui n'est pas destinataire de l'acte attaqué est subordonnée à la condition que cette personne soit directement concernée par ledit acte, les exceptions d'irrecevabilité soulevées par la Commission doivent être accueillies.
- 107 Par conséquent, les recours en annulation introduits respectivement par la ville de Paris, la ville de Bruxelles et l'ayuntamiento de Madrid doivent être rejetés comme étant irrecevables.

Sur les dépens

- 108 Conformément à l'article 184, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, lorsque le pourvoi est fondé et que la Cour juge elle-même définitivement le litige, elle statue sur les dépens.
- 109 L'article 138, paragraphe 1, de ce règlement, rendu applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 184, paragraphe 1, de celui-ci, dispose que toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.
- 110 En outre, l'article 184, paragraphe 3, dudit règlement prévoit que, lorsqu'un pourvoi formé par un État membre qui n'est pas intervenu au litige devant le Tribunal est fondé, la Cour peut décider que les dépens seront répartis entre les parties ou que la partie requérante gagnante doit rembourser à une partie qui succombe les frais qu'elle lui a fait exposer du fait de son pourvoi. En l'espèce, il y a lieu de décider que chaque partie supportera ses propres dépens afférents aux pourvois.
- 111 Ensuite, eu égard à l'annulation de l'arrêt attaqué et à l'irrecevabilité des recours de première instance, il convient de condamner la ville de Bruxelles, la ville de Paris et l'ayuntamiento de Madrid à supporter, outre leurs propres dépens afférents à la procédure de première instance ainsi qu'aux pourvois, ceux exposés par la Commission afférents à la procédure de première instance, conformément aux conclusions de la Commission.

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

- 1) L'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 13 décembre 2018, Ville de Paris, Ville de Bruxelles et Ayuntamiento de Madrid/Commission (T-339/16, T-352/16 et T-391/16, EU:T:2018:927), est annulé.**

- 2) Les recours en annulation dans les affaires jointes T-339/16, T-352/16 et T-391/16, introduits, respectivement, par la ville de Paris, la ville de Bruxelles et l'ayuntamiento de Madrid, sont rejetés comme étant irrecevables.**
- 3) Chaque partie supportera ses propres dépens afférents aux pourvois.**
- 4) La ville de Paris, la ville de Bruxelles et l'ayuntamiento de Madrid supportent, outre leurs propres dépens afférents à la procédure de première instance ainsi qu'aux pourvois, ceux exposés par la Commission européenne afférents à la procédure de première instance.**

Signatures