

ARRÊT DU TRIBUNAL (neuvième chambre élargie)

13 décembre 2018 (*)

« Environnement – Règlement (UE) 2016/646 – Émissions polluantes des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 6) – Fixation, pour les émissions d’oxydes d’azote, des valeurs à ne pas dépasser (NTE), lors des essais en conditions de conduite réelles (RDE) – Recours en annulation – Pouvoirs d’une autorité communale en matière de protection de l’environnement de limiter la circulation de certains véhicules – Affectation directe – Recevabilité – Incompétence de la Commission – Respect des normes juridiques supérieures – Modulation dans le temps des effets d’une annulation – Responsabilité non contractuelle – Réparation d’un préjudice allégué d’image et de réputation »

Dans les affaires jointes T-339/16, T-352/16 et T-391/16,

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

partie requérante dans l’affaire T-339/16,

Ville de Bruxelles (Belgique), représentée par M^{es} M. Uyttendaele et S. Kaisergruber, avocats,

partie requérante dans l’affaire T-352/16,

Ayuntamiento de Madrid (Espagne), représentée par M^e F. Zunzunegui Pastor, avocat,

partie requérante dans l’affaire T-391/16,

contre

Commission européenne, représentée par M^{mes} A. C. Becker, E. Sanfrutos Cano et M. J.-F. Brakeland, en qualité d’agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet, d’une part, des demandes fondées sur l’article 263 TFUE et tendant à l’annulation du règlement (UE) 2016/646 de la Commission, du 20 avril 2016, portant modification du règlement (CE) n^o 692/2008 en ce qui concerne les émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 6) (JO 2016, L 109, p. 1), et, d’autre part, une demande fondée sur l’article 268 TFUE et tendant à obtenir réparation d’un préjudice que la ville de Paris aurait subi du fait de l’adoption du même règlement,

LE TRIBUNAL (neuvième chambre élargie),

composé de MM. S. Gervasoni, président, L. Madise (rapporteur), R. da Silva Passos, M^{me} K. Kowalik-Bańczyk et M. C. Mac Eochaidh, juges,

greffier : M^{me} M. Marescaux, administrateur,

vu la phase écrite de la procédure et à la suite de l’audience du 17 mai 2018,

rend le présent

Arrêt

1 Le 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 attaqué »), complète les prescriptions pour les essais en conditions de conduite réelles (RDE) visant à mesurer les émissions polluantes des véhicules particuliers et utilitaires légers dans le cadre des procédures préalables à l'autorisation de mettre sur le marché les véhicules neufs. Ces essais visent à mieux refléter le niveau des émissions polluantes en conditions de conduite réelles que les essais en laboratoire. Plus particulièrement, dans le règlement attaqué, la Commission a fixé, pour les émissions d'oxydes d'azote, des valeurs à ne pas dépasser (NTE), lors des essais RDE, résultant de facteurs de conformité CF polluant appliqués aux limites d'émissions polluantes fixées pour la norme Euro 6 dans 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). Les requérantes, à savoir la ville de Paris, la ville de Bruxelles et l'ayuntamiento de Madrid, demandent l'annulation du règlement attaqué, car elles estiment que la Commission européenne ne pouvait pas adopter les valeurs NTE d'émissions d'oxydes d'azote retenues, qui sont supérieures aux limites de ces émissions fixées pour la norme Euro 6. La Commission conteste la recevabilité ainsi que le fond des recours en annulation des requérantes. Par ailleurs, la ville de Paris demande l'indemnisation à l'euro symbolique du préjudice qu'elle subirait en raison du règlement attaqué, requête que la Commission estime également irrecevable et infondée.

Antécédents des litiges

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), qui résulte de la consolidation de différents textes, prévoit que les exigences techniques applicables aux systèmes, aux composants, aux entités techniques et aux véhicules doivent être harmonisées et définies dans des « actes réglementaires » ayant 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. Ses dispositions organisent un système de réception communautaire par type pour toutes les catégories de véhicules. À cet égard, ainsi qu'il résulte de l'article 3 de cette directive, lorsqu'un État membre accorde une « réception CE par type » à un type de véhicule, il certifie que celui-ci satisfait aux dispositions administratives et aux exigences techniques applicables de cette directive et des « actes réglementaires » énumérés dans une annexe de celle-ci. Ces « actes réglementaires » peuvent, au sens de la même directive, notamment être d'autres directives ou des règlements particuliers, chacun de ces « actes réglementaires » portant sur un aspect spécifique.

3 Ainsi qu'il résulte de l'annexe IV de la directive en question, la réception CE d'un type de véhicule suppose sa conformité aux dispositions de dizaines d'« actes réglementaires », portant, par exemple, sur la prévention des risques d'incendie, les équipements de direction, le freinage ou, pour ce qui concerne les présentes affaires, les émissions polluantes. L'« acte réglementaire » visé pour ce dernier aspect, en ce qui concerne les véhicules particuliers et utilitaires légers, est le règlement n° 715/2007.

4 Selon l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46, un État membre ne peut « interdire, restreindre ou entraver l'immatriculation, la vente, la mise en service ou la circulation sur route de véhicules [...] 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 Les considérants du règlement n° 715/2007 permettent d'appréhender son contexte. En effet, le considérant 2 de ce règlement, qui vise la directive 70/156/CEE du Conseil, du 6 février 1970, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la réception des véhicules à moteur et de leurs remorques (JO 1970, L 42, p.1), remplacée par la directive 2007/46, rappelle que ce règlement est un des « actes réglementaires » applicables au titre de la procédure de réception prévue par cette dernière directive. En outre, selon le considérant 4 du même règlement, celui-ci participe à la mise en œuvre du programme « Air pur pour l'Europe », lancé par la Commission en 2001, dont la « stratégie thématique » prévoit que de nouvelles réductions des émissions provenant du secteur des

transports (aériens, maritimes et terrestres), des ménages et des secteurs énergétique, agricole et industriel sont nécessaires pour atteindre les objectifs de l'Union en matière de qualité de l'air, qu'à cet égard les normes Euro 5 et Euro 6 pour les véhicules font partie des mesures visant à réduire les émissions de particules et de précurseurs de l'ozone tels que l'oxyde d'azote et les hydrocarbures. Enfin, aux considérants 5 et 6 du règlement en question, il est précisé que les émissions d'oxydes d'azote des véhicules diesels doivent continuer à être réduites considérablement en atteignant les valeurs limites ambitieuses de la phase Euro 6, sans pour autant renoncer aux avantages que présente le moteur diesel en termes de consommation de carburant et d'émissions d'hydrocarbures et de monoxyde de carbone, mais qu'il convient de définir une étape intermédiaire pour la réduction d'oxyde d'azote (phase Euro 5) pour permettre aux constructeurs automobiles d'assurer une sécurité dans la programmation à long terme.

6 L'article 10 du règlement n° 715/2007, intitulé « Réception », prévoit notamment, pour les véhicules particuliers et de transport de personnes, que les limites de la norme Euro 5 s'appliqueront à compter du 1^{er} septembre 2009 pour la réception par type, qu'à compter du 1^{er} janvier 2011 les véhicules neufs ne respectant pas cette norme ne pourront plus être immatriculés, mis en vente ou mis en service, que les limites de la norme Euro 6 s'appliqueront à compter du 1^{er} septembre 2014 pour la réception par type et qu'à compter du 1^{er} septembre 2015 les véhicules neufs ne respectant pas cette norme ne pourront plus être immatriculés, mis en vente ou mis en service. L'annexe I, tableaux 1 et 2, du règlement n° 715/2007 fixe, par exemple, la limite d'émissions d'oxydes d'azote pour un véhicule diesel particulier ou de transport de personnes à 180 mg/km pour la norme Euro 5 et à 80 mg/km pour la norme Euro 6.

7 À l'article 4 du règlement n° 715/2007, intitulé « Obligations des constructeurs », le paragraphe 1 impose aux constructeurs automobiles de faire réceptionner tous leurs véhicules neufs destinés à être immatriculés, mis en vente et mis en service dans l'Union conformément à ce règlement et à ses mesures d'exécution, en particulier dans le respect des limites d'émissions visées à l'annexe I de ce règlement. Le paragraphe 2, deuxième alinéa, du même article précise que les constructeurs automobiles doivent assurer une limitation effective des émissions au tuyau arrière d'échappement et des émissions d'évaporation tout au long de la vie du véhicule, dans des conditions d'utilisation normales. À cet égard, il est précisé que les mesures de la conformité en service font l'objet de vérifications pendant une période pouvant atteindre cinq ans ou 100 000 km. Le troisième alinéa du même paragraphe indique que « [l]a conformité en service est vérifiée notamment en ce qui concerne les émissions au tuyau arrière d'échappement, [par] rapport [aux] valeurs limites fixées à [ladite annexe] » et que, « [d]ans le but d'améliorer la maîtrise des émissions par évaporation et des émissions à température ambiante basse, les procédures de test sont réexaminées par la Commission ». Le paragraphe 4 du même article prévoit en particulier que les procédures et exigences spécifiques pour la mise en œuvre des dispositions précitées sont établies conformément à la procédure visée à l'article 15, paragraphe 2, du même règlement, laquelle correspond désormais à la procédure de comitologie d'« examen » décrite à l'article 5 du règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 2011, établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission (JO 2011, L 55, p. 13), en vertu de l'article 13 de ce dernier règlement.

8 À l'article 5 du règlement n° 715/2007, intitulé « Exigences et essais », le paragraphe 1 dispose tout d'abord que « [l]e constructeur équipe les véhicules [pour leur permettre], en utilisation normale, de se conformer au présent règlement et à ses mesures d'exécution ». Le paragraphe 2 de cet article prévoit ensuite que, sauf situations spécifiques, l'utilisation de dispositifs d'invalidation qui réduisent l'efficacité des systèmes de contrôle des émissions est interdite. Enfin, le paragraphe 3 indique :

« Les procédures, essais et exigences spécifiques pour la réception établis au présent paragraphe, ainsi que les exigences pour la mise en œuvre des dispositions du paragraphe 2, ayant pour objet de modifier des éléments non essentiels du présent règlement en le complétant, sont mis en place conformément à la procédure [...] visée à l'article 15, paragraphe 3. Ceux-ci incluent la spécification des exigences relatives aux éléments suivants :

- a) émissions au tuyau arrière d'échappement, y compris les cycles d'essai, les émissions à faible température ambiante, les émissions au ralenti, l'opacité des fumées, le fonctionnement correct et la régénération des systèmes de traitement consécutif ;

[...]

- c) systèmes de diagnostic embarqués et performances en service des dispositifs de maîtrise de la pollution ;
- d) durabilité des dispositifs de maîtrise de la pollution, dispositifs de rechange de maîtrise de la pollution, conformité en service, conformité de la production et contrôle technique ;

[...] »

9 La procédure mentionnée, visant l'article 15, paragraphe 3, du règlement n° 715/2007, correspond à la procédure de comitologie de « réglementation avec contrôle » prévue à l'article 5 bis de la décision 1999/468/CE du Conseil, du 28 juin 1999, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (JO 1999, L 184, p. 23), dont les effets ont été maintenus aux fins des actes qui y font référence, en application de l'article 12 du règlement n° 182/2011.

10 L'article 14, paragraphe 3, du règlement n° 715/2007 dispose quant à lui :

« La Commission vérifie les procédures, essais et conditions indiqués à l'article 5, paragraphe 3, ainsi que les cycles d'essai utilisés pour mesurer les émissions. Si la vérification montre que ceux-ci ne sont plus adéquats ou ne reflètent plus la réalité des émissions au niveau mondial, ils sont adaptés de manière à refléter correctement les émissions générées par la réalité de la conduite routière. Les mesures nécessaires, qui visent à modifier des éléments non essentiels du présent règlement, en le complétant, sont adoptées conformément à la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 15, paragraphe 3. »

11 Le règlement (CE) n° 692/2008 de la Commission, du 18 juillet 2008, portant application du règlement n° 715/2007 (JO 2008, L 199, p. 1), a été arrêté, en particulier, aux fins de l'application des articles 4 et 5 de ce dernier. Le considérant 2 du règlement n° 692/2008 rappelle que les nouveaux véhicules légers doivent respecter de nouvelles valeurs limites d'émissions et que ces exigences techniques prennent effet en deux étapes, Euro 5 à partir du 1^{er} septembre 2009, Euro 6 à partir du 1^{er} septembre 2014 et qu'en conséquence le règlement vise à établir les exigences requises pour la réception des véhicules respectant les normes Euro 5 et Euro 6. Le considérant 9 du même règlement expose que les mesures prévues sont conformes à l'avis du comité technique pour les véhicules à moteur mentionné à l'article 40 de la directive 2007/46.

12 L'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 692/2008 prévoit qu'une réception CE est accordée en ce qui concerne, notamment, les émissions polluantes si le constructeur démontre que les véhicules concernés satisfont aux procédures d'essai spécifiées aux annexes III à VIII, X à XII, XIV, XVI et XX. L'article 3, paragraphe 2, du même règlement précise, en substance, que selon leurs caractéristiques, les véhicules sont soumis à différents types d'essais énumérés à la figure 1.2.4 de l'annexe I, eux-mêmes décrits dans différentes annexes. Par exemple l'essai de type 1 relève de l'annexe III, intitulée « Vérification des émissions moyennes à l'échappement en conditions ambiantes », et l'essai de type 4 relève de l'annexe VI, intitulée « Détermination des émissions par évaporation ». L'article 3, paragraphe 5, de ce règlement rappelle que « [l]e constructeur doit prendre les mesures techniques nécessaires pour que, conformément aux dispositions du présent règlement, les émissions de gaz à l'échappement et les émissions par évaporation soient effectivement limitées pendant la durée de vie normale et dans les conditions normales d'utilisation des véhicules ».

13 À la suite de différentes études, ainsi que d'événements médiatisés, montrant que les essais de type 1 pratiqués ne reflétaient pas le véritable niveau des émissions polluantes en conditions de conduite réelles sur route, la Commission a modifié, en le complétant, le règlement n° 692/2008, sur le

fondement de l'article 5, paragraphe 3, du règlement n° 715/2007, c'est-à-dire conformément à la procédure de comitologie de « réglementation avec contrôle » prévue à l'article 5 bis de la décision 1999/468 évoquée au point 9 ci-dessus. Elle a adopté à cet effet le règlement attaqué. Les considérants 3 à 10 de ce dernier indiquent notamment :

« La Commission a effectué une analyse détaillée des procédures, essais et exigences pour la réception par type qui sont définis dans le [règlement n° 692/2008] sur la base de ses propres recherches et d'informations externes et a constaté que les émissions générées en conditions de conduite réelles sur route par les véhicules Euro 5/6 dépassaient sensiblement les émissions mesurées sur le nouveau cycle européen de conduite (NEDC) réglementaire [appliqué pour les essais de type 1], notamment en ce qui concerne les émissions [des oxydes d'azote] des véhicules diesels.

[...]

Les “dispositifs d'invalidation”, tels que définis à l'article 3, point 10, du [règlement n° 715/2007], qui réduisent le niveau de contrôle des émissions sont interdits. Des événements récents ont mis en lumière la nécessité de renforcer les mesures visant à s'assurer du respect de la réglementation à cet égard [...]

[...]

En janvier 2011, la Commission a constitué un groupe de travail associant tous les acteurs intéressés afin de développer une procédure d'essai des émissions en conditions de conduite réelles (RDE) reflétant mieux les émissions mesurées sur route. À cette fin, et à l'issue de discussions techniques approfondies, l'option suggérée dans le [règlement n° 715/2007], c'est-à-dire le recours à des systèmes portables de mesure des émissions (PEMS) et à des limites [NTE], a été suivie.

[...]

Les procédures d'essai en conditions de conduite réelles RDE ont été introduites par le [règlement (UE) 2016/427 de la Commission, du 10 mars 2016, portant modification du règlement [...] n° 692/2008 en ce qui concerne les émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 6) (JO 2016, L 82, p. 1)]. Il est, à présent, nécessaire d'établir les prescriptions RDE quantitatives afin de limiter les émissions au tuyau d'échappement dans toutes les conditions d'utilisation normales, conformément aux limites d'émissions fixées dans le [règlement n° 715/2007]. À cette fin, les incertitudes statistiques et techniques des procédures de mesure devraient être prises en compte.

Afin de permettre aux constructeurs de s'adapter progressivement aux règles RDE, les prescriptions RDE quantitatives finales devraient être introduites en deux étapes successives. Dans la première étape, qui devrait commencer à s'appliquer 4 ans après les dates d'application obligatoire des normes Euro 6, un facteur de conformité de 2,1 devrait être appliqué. La deuxième étape devrait suivre 1 an et 4 mois après la première et devrait imposer la conformité totale à la valeur limite d'émissions de 80 mg/km pour les [oxydes d'azote] fixée dans le règlement [...] n° 715/2007, plus une marge tenant compte des incertitudes de mesure supplémentaires liées à l'application de systèmes portables de mesure des émissions (PEMS). »

- 14 Ainsi qu'il ressort des considérants 3 à 10 du règlement attaqué, l'introduction d'une procédure d'essai pour vérifier les émissions des véhicules en conditions de conduite réelles a été opérée précédemment avec le règlement 2016/427. À cet effet, le règlement n° 692/2008 a été complété par une annexe III A, intitulée « Vérification des émissions en conditions de conduite réelles » et décrivant le processus d'un essai supplémentaire, dit du type 1 A ou RDE, visant à mesurer les émissions à l'échappement en conditions de conduite réelles avec l'utilisation d'un système portable de mesure des émissions (PEMS). Le règlement 2016/427 traduit, au point 2.1 de cette annexe, le principe de considérer que le résultat d'un essai RDE est conforme aux dispositions du règlement n° 715/2007 si les émissions relevées pendant cet essai ne dépassent pas des valeurs NTE pendant toute la durée de vie normale du véhicule, calculées comme suit : « NTE polluant = CF polluant x Euro 6, où Euro 6 est la limite d'émissions [pertinente compte tenu de la nature du véhicule, fixée dans le règlement n° 715/2007 (au

tableau 2 de l'annexe I dudit règlement, comme exposé au point 6 ci-dessus) et où] CF polluant est un facteur de conformité [retenu] pour le polluant concerné ». Les dispositions du règlement 2016/427 prévoyaient que tant que les valeurs des facteurs de conformité n'étaient pas déterminées, les essais RDE seraient pratiqués pour les nouvelles réceptions par type, mais uniquement à des fins de surveillance (article 3, paragraphe 10, du règlement n° 692/2008, tel que résultant du règlement 2016/427).

- 15 L'adoption du règlement attaqué a, dans ce contexte et pour ce qui concerne ses aspects liés aux griefs avancés par les requérantes, essentiellement consisté, d'une part, à fixer un terme à la période au cours de laquelle les essais RDE ne devaient être utilisés qu'à des fins de surveillance en déterminant les dates d'application des valeurs NTE dans le cadre de ces essais aux fins d'accorder ou de refuser la réception par type, puis l'immatriculation, la mise en vente ou la mise en service de véhicules neufs (par exemple, à compter du 1^{er} septembre 2017, la réception par type des véhicules particuliers et de transport de personnes ne peut être accordée que si l'essai RDE est concluant et à compter du 1^{er} septembre 2019 les véhicules neufs de ces catégories ne peuvent plus être immatriculés, mis en vente ou mis en service si leur type n'a pas subi avec succès un tel essai) et, d'autre part, à déterminer le facteur de conformité CF polluant pour les oxydes d'azote (pas pour les autres polluants à ce stade). À cet égard, la valeur de celui-ci est fixée à 2,1 à titre d'option ouverte aux constructeurs pour une période transitoire de deux ans et quatre mois à compter de la date à laquelle la conformité à ces essais est nécessaire pour la réception par type et pour une période transitoire d'un an et quatre mois à compter de la date à laquelle la conformité aux mêmes essais est nécessaire pour l'immatriculation, la mise en vente ou la mise en service des véhicules neufs. La valeur normale du facteur de conformité CF polluant pour les oxydes d'azote, dite « finale », est fixée à 1,5.
- 16 Ainsi, par exemple, pour un véhicule diesel particulier ou de transport de personnes, la valeur NTE d'émissions d'oxydes d'azote à ne pas dépasser lors des essais RDE pour pouvoir bénéficier d'une réception par type est de 168 mg/km du 1^{er} septembre 2017 au 31 décembre 2019, puis de 120 mg/km à compter du 1^{er} janvier 2020, pour une limite d'émissions fixée à 80 mg/km dans la norme Euro 6, ainsi qu'il résulte de la lecture combinée de l'article 3, paragraphe 10, troisième alinéa, et des points 2.1, 2.1.1 et 2.1.2 de l'annexe III A du règlement n° 692/2008 tel que modifié par le règlement attaqué. Ce sont les dispositions du règlement attaqué fixant, pour les émissions d'oxydes d'azote, les valeurs des facteurs de conformité CF polluant et les valeurs NTE qui en découlent que les requérantes mettent en cause.
- 17 Il convient également de prendre en compte, dans le cadre juridique sectoriel, mais à un niveau plus général, 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). Ainsi que l'expose son article 1^{er}, point 5), cette directive a notamment pour objet la préservation de la qualité de l'air ambiant, lorsqu'elle est bonne, et son amélioration dans les autres cas. Des valeurs limites, valeurs cibles, niveaux critiques, seuils d'alerte, seuils d'information ou seuils d'évaluation et autres données y sont définis pour les différents polluants susceptibles d'affecter l'air ambiant, notamment pour le dioxyde d'azote. Il y est prévu que les territoires des États membres sont divisés par ceux-ci en zones aux fins de l'évaluation et de la gestion de la qualité de l'air et qu'une agglomération peut constituer une zone.
- 18 Entre autres dispositions visant la gestion de la qualité de l'air, l'article 13 de la directive 2008/50 prévoit que les États membres veillent à ce que, dans l'ensemble de leurs zones et agglomérations, les valeurs limites de différents polluants ne soient pas dépassées, notamment en ce qui concerne le dioxyde d'azote. L'article 23 indique que, « [l]orsque, dans une zone ou agglomération donnée, les niveaux de polluants dans l'air ambiant dépassent toute valeur limite ou toute valeur cible [...] 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 ». Le même article précise que ces plans peuvent eux-mêmes contenir des plans d'action à court terme. À cet égard, l'article 24, paragraphe 2, de la même directive, dispose :

« Les plans d'action à court terme [...] peuvent, selon le cas, prévoir des mesures efficaces visant à contrôler et, si nécessaire, à suspendre les activités qui contribuent au risque de dépassement des

valeurs limites, des valeurs cibles ou du seuil d'alerte. Ces plans d'action peuvent comprendre des mesures ayant trait à la circulation des véhicules à moteurs [...] »

Procédure et conclusions des parties

- 19 Les villes de Paris, de Bruxelles ainsi que l'ayuntamiento de Madrid ont respectivement déposé leurs recours le 26 juin (affaire T-339/16), le 29 juin (affaire T-352/16) et le 19 juillet 2016 (affaire T-391/16).
- 20 Par actes séparés déposés les 28 septembre, 23 septembre et 5 octobre 2016, 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 des recours en demandant au Tribunal de statuer sans engager le débat au fond.
- 21 Les villes de Paris, de Bruxelles ainsi que l'ayuntamiento de Madrid ont déposé leurs observations sur les exceptions d'irrecevabilité soulevées par la Commission respectivement le 15 novembre, le 16 novembre et le 15 novembre 2016.
- 22 Par ordonnances du 20 mars 2017, le Tribunal a joint les exceptions d'irrecevabilité soulevées par la Commission au fond.
- 23 La Commission a déposé les mémoires en défense le 2 mai 2017.
- 24 Le 16 mai 2017, le Tribunal a invité les parties à prendre position, dans les répliques et les dupliques, sur l'impact que pouvaient avoir les dispositions de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46 sur la recevabilité des recours en annulation.
- 25 Les villes de Paris, de Bruxelles ainsi que l'ayuntamiento de Madrid ont déposé les répliques, contenant la prise de position sollicitée par le Tribunal, le 28 juin 2017.
- 26 La Commission a déposé les dupliques, contenant la prise de position sollicitée par le Tribunal, le 15 septembre 2017.
- 27 Par décision du 6 mars 2018, la conférence plénière du Tribunal a renvoyé les affaires devant la neuvième chambre élargie.
- 28 Par décision du président de la neuvième chambre élargie du Tribunal du 10 avril 2018, 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.
- 29 La ville de Paris, la ville de Bruxelles et la Commission ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions écrites et orales posées par le Tribunal lors de l'audience du 17 mai 2018. L'ayuntamiento de Madrid n'a pas participé à cette audience.
- 30 La ville de Paris conclut :
- au rejet de l'exception d'irrecevabilité de la Commission, à ce que le Tribunal déclare recevables sa demande en annulation et sa demande indemnitaire et à ce qu'il ordonne à la Commission de conclure sur le fond ;
 - à l'annulation du règlement attaqué ;
 - à la condamnation de la Commission au paiement d'un euro symbolique en réparation du préjudice lui ayant été causé du fait de l'adoption de ce règlement ;
 - à la condamnation de la Commission aux entiers dépens.
- 31 La ville de Bruxelles conclut :

- à ce que le Tribunal dise sa requête recevable et fondée ;
- à l'annulation du règlement attaqué ;
- à la condamnation de la Commission aux dépens.

32 L'ayuntamiento de Madrid conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

- rejeter l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission ;
- déclarer son recours recevable, l'examiner au fond, apprécier et accueillir les moyens d'annulation invoqués dans sa requête ;
- déclarer nul et non avenue le règlement attaqué en ce qui concerne les émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 6) ;
- condamner la Commission aux dépens.

33 La Commission conclut :

- au rejet des recours dans leur ensemble comme irrecevables, sans que le débat au fond soit engagé ;
- alternativement, pour ce qui concerne les recours des villes de Paris et de Bruxelles, au rejet des recours en annulation et du recours en indemnité de la ville de Paris comme non fondés ;
- subsidiairement, pour ce qui concerne le recours de l'ayuntamiento de Madrid, à son rejet comme non fondé ;
- à la condamnation des requérantes aux dépens de l'instance.

En droit

Sur les recours en annulation

Sur la recevabilité des recours en annulation

34 Aux termes de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, « [t]oute personne physique ou morale peut former [...] un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution ».

35 En l'occurrence, les parties s'accordent sur le fait que la recevabilité des recours en annulation doit s'apprécier au regard de la troisième hypothèse prévue à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, à savoir celle visant les recours contre des actes réglementaires qui concernent directement le requérant et qui ne comportent pas de mesures d'exécution. Les parties sont aussi d'accord pour considérer que le règlement attaqué constitue un acte réglementaire et qu'il ne comporte pas de mesures d'exécution, au sens, sur chacun des deux aspects, de cette disposition. Le désaccord entre elles porte uniquement sur la question de savoir si les requérantes sont directement concernées par le règlement attaqué, ce que la Commission conteste, alors que les requérantes soutiennent que tel est le cas, car ce règlement limiterait leurs pouvoirs de réglementer la circulation des véhicules dans le cadre de mesures de lutte contre la pollution de l'air.

36 Toutefois, la recevabilité des recours étant une question d'ordre public qui n'est pas à la disposition des parties, il convient néanmoins, dans le cas présent, de statuer d'abord expressément sur la question de savoir si le règlement attaqué constitue bien un acte réglementaire qui ne comporte pas de mesures d'exécution, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE (voir, en ce sens, arrêt du 23 avril 1986, Les Verts/Parlement, 294/83, EU:C:1986:166, point 19).

- 37 Il est jugé que répondent à la définition d'un tel acte réglementaire les actes de portée générale autres que les actes législatifs, c'est-à-dire autres que ceux adoptés selon la procédure législative ordinaire décrite à l'article 294 TFUE ou selon une procédure législative spéciale, telle que définie à l'article 289, paragraphe 2, TFUE, qui fait intervenir le Parlement européen avec la participation du Conseil de l'Union européenne ou vice versa (voir, en ce sens, arrêt du 3 octobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, points 51 à 61).
- 38 Le règlement attaqué a été adopté par la Commission sur le fondement de l'article 5, paragraphe 3, du règlement n° 715/2007, c'est-à-dire conformément à la procédure de comitologie de « réglementation avec contrôle » prévue à l'article 5 bis de la décision 1999/468, comme indiqué au point 9 ci-dessus. Il ne s'agit donc pas d'un acte législatif. Par ailleurs, en tant que règlement, il a une portée générale aux termes de l'article 288 TFUE. Il s'applique à des situations déterminées objectivement et produit des effets juridiques à l'égard de catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite (voir, en ce sens, arrêt du 2 février 1988, *Kwekerij van der Kooy e.a./Commission*, 67/85, 68/85 et 70/85, EU:C:1988:38, point 15). C'est donc bien un acte réglementaire, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.
- 39 S'agissant de l'existence, ou non, de mesures d'exécution du règlement attaqué, il convient de rappeler que, afin de vérifier si un acte réglementaire attaqué comporte, ou non, de telles mesures pour apprécier la recevabilité d'un recours en annulation formé contre cet acte sur le fondement de l'article 263, quatrième alinéa, troisième branche, TFUE, il y a lieu de s'attacher à la position de la personne exerçant le recours et à l'objet de ce dernier (voir, en ce sens, arrêt du 19 décembre 2013, *Telefónica/Commission*, C-274/12 P, EU:C:2013:852, points 30 et 31).
- 40 Or, il apparaît que le règlement attaqué ne demande aucune mesure d'exécution à l'égard des requérantes pour qu'il s'intègre à l'ordre juridique qui leur est applicable, même s'il implique à l'égard d'autres personnes de nombreuses décisions de mise en œuvre, débouchant par exemple sur des réceptions ou des immatriculations de véhicules, ou des refus de celles-ci, fondés sur ses dispositions. Ces simples décisions de mise en œuvre ne doivent pas être confondues avec les mesures d'exécution visées à l'article 263, quatrième alinéa, troisième branche, TFUE. En effet, si toutes les décisions de mise en œuvre, notamment celles qui sont « répressives » ou « négatives » visant à sanctionner le non-respect d'un acte réglementaire, devaient aussi être considérées comme des mesures d'exécution, l'introduction dans le traité FUE de la troisième hypothèse de l'article 263, quatrième alinéa, serait souvent privée de portée alors qu'elle a précisément répondu au souci d'éviter que les justiciables ne soient obligés de susciter des mesures « répressives » ou « négatives » à leur égard, pour pouvoir obtenir un contrôle de la légalité de cet acte réglementaire par la voie préjudicielle, ainsi que cela est notamment souligné dans l'arrêt du 19 décembre 2013, *Telefónica/Commission* (C-274/12 P, EU:C:2013:852, point 27).
- 41 S'agissant enfin de la question de savoir si les requérantes sont directement concernées par le règlement attaqué, il ressort d'une jurisprudence constante que, si l'acte contesté produit directement des effets sur la situation juridique du requérant et qu'il ne laisse aucun pouvoir d'appréciation à ses destinataires qui sont chargés de sa mise en œuvre, celle-ci ayant un caractère purement automatique et découlant du seul droit de l'Union, sans application d'autre règle intermédiaire, le requérant est directement concerné par cet acte, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE (arrêts du 5 mai 1998, *Dreyfus/Commission*, C-386/96 P, EU:C:1998:193, point 43, et du 17 septembre 2009, *Commission/Koninklijke FrieslandCampina*, C-519/07 P, EU:C:2009:556, point 48 ; voir également, en ce sens, arrêt du 13 mai 1971, *International Fruit Company e.a./Commission*, 41/70 à 44/70, EU:C:1971:53, points 23 à 29). Cette appréciation n'a pas été modifiée avec l'entrée en vigueur, le 1^{er} décembre 2009, du traité de Lisbonne qui a introduit la troisième hypothèse établissant la qualité à agir des personnes physiques ou morales visées à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE [voir, en ce sens, arrêts du 25 octobre 2011, *Microban International et Microban (Europe)/Commission*, T-262/10, EU:T:2011:623, point 32, et du 7 juillet 2015, *Federcoopesca e.a./Commission*, T-312/14, EU:T:2015:472, point 32].
- 42 En l'occurrence, la Commission soutient notamment que les compétences des requérantes de réglementer la circulation des véhicules afin de réduire la pollution de l'air ne sont aucunement affectées par le règlement attaqué qui n'aurait donc pas d'effet sur leur situation juridique,

contrairement à ce qu'elles avancent. Elle fait valoir à cet égard que les limites d'émissions d'oxydes d'azote résultant des normes Euro auxquelles les requérantes se réfèrent le cas échéant du fait de réglementations nationales encadrant les modalités de restriction de la circulation des véhicules en fonction de leurs émissions polluantes ne sont aucunement modifiées par ce règlement, en particulier celles résultant de la norme Euro 6 actuellement appliquée aux véhicules neufs. L'existence de ces réglementations nationales et l'absence de modification des limites résultant de cette norme établiraient à deux titres que les requérantes ne sont pas directement concernées par ce règlement. La Commission observe à ce propos que la ville de Bruxelles admet que le même règlement ne l'empêche pas de décider de « journées sans voitures ». Les dispositions de ce dernier n'imposeraient d'obligations relatives aux émissions polluantes au tuyau d'échappement lors des essais RDE qu'aux constructeurs automobiles. Comme les requérantes ne seraient par ailleurs pas impliquées dans les procédures de ces essais, ni plus généralement dans les procédures de réception des véhicules, leur situation juridique ne serait nullement affectée par le règlement en question.

43 S'agissant de l'éventuel impact à cet égard de l'article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa, de la directive 2007/46, prévoyant 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 », sur lequel le Tribunal a demandé aux parties de s'exprimer, la Commission fait valoir ce qui suit.

44 En avançant d'abord une analyse téléologique, la Commission souligne que la directive 2007/46, de même que l'ensemble de la législation européenne sur la réception des véhicules à moteur, actuelle ou antérieure, est fondée sur la base juridique de l'article 114 TFUE ou des articles équivalents des traités ayant précédé le traité FUE. Cet article concernerait les « mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur ». Une telle base juridique ne permettrait pas d'interférer dans la politique des transports ou dans celle de l'environnement et la directive 2007/46, ainsi que celles qui l'ont précédée, viseraient essentiellement à faciliter la mise sur le marché, dans chaque État membre, des véhicules provenant des autres États membres, en évitant une fragmentation du marché intérieur due aux disparités des exigences et des contrôles conditionnant la commercialisation des véhicules qui auraient persisté en l'absence de ces instruments d'harmonisation. Mais la portée de ces derniers n'irait pas au-delà. En particulier, ils n'auraient aucunement pour but de limiter les pouvoirs de police des autorités émanant des États membres concernant la circulation des véhicules une fois que ceux-ci sont utilisés par leurs conducteurs.

45 La Commission se réfère à cet égard à différents considérants des directives 70/156 et 2007/46, ainsi que de sa proposition de directive visant à remplacer la directive 2007/46. Elle souligne aussi que ces instruments d'harmonisation concernent uniquement la réception des nouveaux types de véhicules et l'entrée en service de véhicules neufs, mais non la circulation des véhicules déjà en service. Selon elle, s'il devait être considéré que la directive 2007/46 et ses « actes réglementaires » dérivés limitent les pouvoirs de réglementation de la circulation des autorités émanant des États membres, celles-ci n'auraient plus aucun pouvoir en la matière, puisque l'harmonisation en cause serait totale, ce qui démontrerait par l'absurde le caractère erroné d'une telle interprétation. D'ailleurs, même si l'Union adoptait des mesures de portée générale en matière de circulation routière, sur le fondement des articles 91 ou 192 TFUE, pour améliorer la sécurité dans les transports ou assurer la qualité de l'environnement et la protection de la santé des personnes, par exemple une limitation de vitesse urbaine uniforme pour les camions, de telles mesures pourraient être incompatibles avec le principe de subsidiarité.

46 Ensuite, en avançant une analyse qu'elle qualifie de contextuelle, la Commission soutient que l'expression « circulation sur route » figurant à l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46 n'a pas de portée autonome, mais qu'elle doit être comprise comme relevant de la « catégorie "l'immatriculation, la vente, la mise en service" » mentionnée dans cette disposition.

47 La Commission relève que, dans le règlement (UE) n° 167/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 5 février 2013, relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules agricoles et forestiers (JO 2013, L 60, p. 1), également fondé sur l'article 114 TFUE, la disposition correspondante

indique que « [l]es États membres ne peuvent interdire, restreindre ou entraver la mise sur le marché, l'immatriculation ou la mise en service des véhicules [...] pour des motifs liés à des aspects de leur construction ou de leur fonctionnement couverts par le présent règlement, s'ils répondent aux exigences de celui-ci », sans mentionner d'éventuelles interdictions, restrictions ou entraves relatives à la circulation sur route. Elle souligne à cet égard que le considérant 7 du même règlement indique que « [l]e présent règlement devrait être sans préjudice des mesures au niveau national ou de l'Union relatives à l'utilisation sur route des véhicules agricoles et forestiers, notamment les exigences particulières au permis de conduire, les limitations de vitesse ou les mesures régissant l'accès à certaines routes. » Elle fait des constatations du même ordre en ce qui concerne le règlement (UE) n° 168/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 15 janvier 2013, relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à deux ou trois roues et des quadricycles (JO 2013, L 60, p. 52), ainsi que le règlement (UE) 2016/1628 du Parlement européen et du Conseil, du 14 septembre 2016, relatif aux exigences concernant les limites d'émission pour les gaz polluants et les particules polluantes et la réception par type pour les moteurs à combustion interne destinés aux engins mobiles non routiers, modifiant les règlements (UE) n° 1024/2012 et (UE) n° 167/2013 et modifiant la directive 97/68/CE (JO 2016, L 252, p. 53).

48 Selon la Commission, la genèse de la directive 2007/46 confirme l'absence de portée autonome de l'expression « circulation sur route » figurant à son article 4, paragraphe 3, second alinéa. La version de cette disposition, dans la proposition initiale de la Commission, était : « [l]es États membres n'immatriculent ou n'autorisent la vente ou la mise en service que des véhicules [...] conformes aux exigences de la présente directive. » Au cours de la discussion législative du texte, cette disposition aurait évolué, pour les motifs suivants exposés dans une proposition modifiée de la Commission : « [a]fin de veiller à ce que les dispositions relatives à la réception des véhicules à moteur établies par cette directive et par les actes réglementaires séparés ne soient pas mises en péril par des exigences nationales concernant la construction et le fonctionnement des véhicules, imposées après qu'ils ont été vendus, immatriculés et/ou mis en service, une clause de libre circulation a été introduite au troisième paragraphe de l'article 4 ». Par conséquent, l'ajout de l'expression « circulation sur route » n'aurait pas eu pour objet d'élargir le champ d'application de la législation en cours d'élaboration, mais d'éviter le contournement de l'interdiction, pour les États membres, de s'opposer à la mise sur le marché, à l'immatriculation ou à la mise en service de véhicules neufs conformes aux dispositions de cette législation. Le même type de disposition « anticontournement » aurait déjà figuré dans la directive 70/156 qui visait l'« usage » à la place de la « circulation sur route ». La Commission indique que, comme les dispositions allemande et néerlandaise comparables, l'article 9 du décret du Premier ministre français n° 2009-497, du 30 avril 2009, relatif aux réceptions et homologations des véhicules et modifiant le code de la route (JORF du 3 mai 2009, p. 7 472), qui transpose la directive 2007/46, ne se réfère pas à la « circulation sur route » des véhicules, mais à leur « mise en circulation », terme qui aurait trait à l'accès au marché.

49 De plus, la directive 2008/50, concernant la qualité de l'air ambiant, dont les éléments essentiels ont été rappelés au point 17 ci-dessus, laisserait toute latitude aux États membres pour adopter des mesures pour combattre la pollution de l'air. En particulier, les plans d'action à court terme que cette directive prévoit pourraient contenir des mesures concernant la circulation des véhicules à moteur, ce qui montrerait que la directive 2007/46 et ses « actes réglementaires » dérivés ne limitent aucunement l'action des autorités des États membres en la matière.

50 Il convient de rappeler, tout d'abord, qu'il ressort d'une jurisprudence constante que la circonstance qu'un acte de l'Union empêche une personne morale publique d'exercer comme elle l'entend ses compétences propres affecte directement sa position juridique et que, dès lors, cet acte la concerne directement. Cela a été par exemple jugé dans des affaires concernant l'octroi d'aides publiques par des entités infra-étatiques (voir, en ce sens, arrêts du 8 mars 1988, Exécutif régional wallon et Glaverbel/Commission, 62/87 et 72/87, EU:C:1988:132, points 6 et 8 ; du 30 avril 1998, Vlaamse Gewest/Commission, T-214/95, EU:T:1998:77, point 29, et du 26 novembre 2015, Comunidad Autónoma del País Vasco et Itelazpi/Commission, T-462/13, EU:T:2015:902, point 34). Cela a aussi été jugé dans une affaire concernant des obligations en matière agricole et de droits applicables aux produits agricoles imposées à un futur État membre avant son adhésion (voir, en ce sens, arrêt du 10 juin 2009, Pologne/Commission, T-257/04, EU:T:2009:182, points 56 à 58). Or, un acte de l'Union

concernerait d'autant plus directement une entité infra-étatique qu'il affecterait ses propres compétences normatives (en l'occurrence en matière de réglementation de la circulation automobile) et pas seulement son pouvoir d'adopter des décisions individuelles dans un cadre prédéfini.

51 Il apparaît ensuite en l'espèce que certains types de réglementations de la circulation automobile pouvant être adoptées par des autorités publiques émanant des États membres, en particulier celles relevant d'entités infra-étatiques, ne sont effectivement pas susceptibles d'être affectées par le règlement attaqué, sans préjudice de la question de leur conformité à d'autres dispositions du droit de l'Union.

52 À cet égard, ainsi que l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46, dans le cadre de laquelle s'inscrit le règlement attaqué, en dispose, « [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 ». Seules des réglementations qui prennent en compte, pour définir leur champ d'application, des aspects de la construction ou du fonctionnement des véhicules faisant l'objet de dispositions de cette directive, de ses « actes réglementaires » et des actes dérivés de ceux-ci peuvent donc s'y heurter. Tel n'est pas le cas des réglementations de circulation qui visent l'ensemble des véhicules, ou bien une catégorie de véhicules définie par rapport à d'autres critères (par exemple les plus de 3,5 tonnes d'une manière générale), car ces réglementations n'ont pas leur champ d'application défini par rapport à des aspects de la construction ou du fonctionnement des véhicules concernés couverts par la directive, ses « actes réglementaires » et les actes dérivés de ceux-ci. Dans cette mesure, ne sauraient en particulier être affectées par ces actes de l'Union la plupart des réglementations du « code de la route » ou prises en application de celui-ci ainsi que les mesures de restriction de circulation qui visent l'ensemble des véhicules comme celles instaurant des zones piétonnes, des « journées sans voitures » ou une circulation alternée en cas de pic de pollution. Ainsi, la Commission a observé à juste titre que la ville de Bruxelles pouvait librement, au regard du règlement attaqué, instaurer des « journées sans voiture ».

53 De même, 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. En effet, comme indiqué au point 6 ci-dessus, aux termes de l'article 10 de ce règlement, c'est la norme Euro 6 qui s'applique depuis le 1^{er} septembre 2014 pour la réception par type des véhicules particuliers et de transport de personnes neufs et depuis le 1^{er} septembre 2015 pour l'immatriculation ou l'autorisation de vente ou de mise en service de ces véhicules, ces dates étant décalées d'un an pour la plupart des véhicules utilitaires légers, tandis que les véhicules utilitaires lourds relèvent d'un autre règlement. Il peut être rappelé à cet égard que, dans l'arrêt du 21 décembre 2011, Commission/Autriche (C-28/09, EU:C:2011:854), la Cour a indiqué qu'un État membre qui avait déjà interdit, pour lutter contre la pollution de l'air ambiant, la circulation de poids lourds relevant au mieux d'une classe Euro ancienne aurait pu, au lieu d'édicter une interdiction sectorielle de circuler applicable aux poids lourds indépendamment de la classe Euro dont ils relevaient, contraire aux règles du traité CE relatives à la libre circulation des marchandises, se limiter, pour respecter ces règles, à étendre l'interdiction initiale aux poids lourds relevant de la classe Euro ayant suivi la classe initialement visée.

54 En revanche, s'agissant de réglementations de circulation adoptées par des autorités publiques émanant des États membres qui imposeraient 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, la situation est différente, dans la mesure où les limites d'émissions de polluants définies pour cette norme ou au titre de ces valeurs sont en vigueur pour l'application de la directive 2007/46.

55 Certes, l'introduction de réglementations de circulation relève également de compétences tirées du droit national, comme le souligne en substance la Commission, même si les États membres et les

autorités publiques qui en émanent peuvent être incités à les édicter aussi pour satisfaire aux obligations qui leur incombent au titre de la directive 2008/50 pour assurer la qualité de l'air et même si, le cas échéant, ces réglementations utilisent les normes Euro pour déterminer le champ d'application des restrictions qu'elles imposent.

56 La question est donc de savoir si des réglementations de circulation adoptées par des autorités publiques émanant des États membres, dans la mesure où elles concerneraient les véhicules visés au point 54 ci-dessus, se heurteraient pour leur part aux prescriptions de la directive 2007/46, en particulier à l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de celle-ci.

57 À cet égard, il convient de rappeler que, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, il y a lieu de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie (arrêts du 17 novembre 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, point 12, et du 19 juillet 2012, ebookers.com Deutschland, C-112/11, EU:C:2012:487, point 12). On se réfère à cet égard respectivement aux interprétations littérale, contextuelle (ou systématique) et téléologique.

58 Or, la sphère d'autonomie du droit national évoquée au point 55 ci-dessus se voit bien, au vu des termes de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46, assigner un périmètre, empêchant les autorités publiques émanant des États membres de limiter, pour des motifs tirés du niveau des émissions polluantes, la circulation des véhicules satisfaisant aux exigences européennes en vigueur en la matière, puisque cette disposition prévoit que les États membres ne peuvent « interdire, restreindre ou entraver [...] la circulation sur route de véhicules [...] 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 ».

59 Plus précisément, selon l'interprétation littérale de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46, une autorité publique émanant d'un État membre, notamment une entité infra-étatique, ne pourrait pas imposer des restrictions de circulation fondées sur le niveau des émissions polluantes des véhicules pour des véhicules dont la catégorie relève du règlement n° 715/2007 et qui satisfont à la norme Euro 6, puisque cette norme est en vigueur et que, par conséquent, de tels véhicules répondent aux exigences découlant de cette directive. De même, dans la mesure où le règlement attaqué définit les valeurs d'émissions polluantes d'oxydes d'azote qui ne peuvent être dépassées pendant les essais RDE, une telle autorité ne pourrait pas imposer des restrictions de circulation fondées sur le niveau des émissions polluantes des véhicules pour ceux dont la catégorie relève du règlement n° 715/2007 et qui respectent ces valeurs NTE pendant de tels essais. Il y a lieu de rappeler que ces essais et limites sont appliqués avec des effets contraignants depuis le 1^{er} septembre 2017, ainsi que cela a été indiqué au point 15 ci-dessus.

60 Il convient cependant d'examiner si les arguments avancés par la Commission en se fondant sur des interprétations téléologique et contextuelle de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46, remettent en cause cette interprétation.

61 En substance, en ce qui concerne l'interprétation téléologique de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46, la Commission affirme que cette directive ainsi que ses « actes réglementaires » et les actes dérivés de ceux-ci ont uniquement pour finalité d'assurer que les véhicules neufs répondant aux exigences harmonisées de ces textes puissent être mis sur le marché sans entraves dans les États membres, dans le cadre des principes applicables au marché intérieur.

62 En elle-même cette affirmation est fondée, mais elle n'est pas de nature à remettre en cause l'interprétation littérale de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46 exposée au point 59 ci-dessus.

63 La base juridique de la directive 2007/46 est l'article 95 CE (dont les dispositions de fond ont été reprises à l'article 114 TFUE). L'article 95 CE vise bien la réalisation des objectifs énoncés à l'article 14 CE (dont les dispositions ont pour leur part été reprises en substance à l'article 26 TFUE), à savoir établir le marché intérieur (article 14, paragraphe 1, CE), lequel « comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des services et des capitaux est

assurée selon les dispositions du [traité CE] » (article 14, paragraphe 2, CE). De plus, comme le fait valoir la Commission, cette base juridique ne permet pas à l'Union de tout harmoniser en matière de marchandises ou de services au motif de construire le marché intérieur. En effet, l'article 95 CE permettait d'arrêter « les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur » et, dans l'arrêt du 5 octobre 2000, Allemagne/Parlement et Conseil (C-376/98, EU:C:2000:544, point 83), invoqué par la Commission, il a été jugé que cette disposition ne donnait pas au législateur de l'Union une compétence générale pour réglementer le marché intérieur. Ainsi qu'il est exposé en substance aux points 84 et 85 de cet arrêt, la compétence tirée de l'article 95 CE se limite aux situations dans lesquelles il y a effectivement lieu de remédier à des entraves à la libre circulation entre les États membres des produits, des services ou des capitaux concernés.

- 64 En l'occurrence, le considérant 2 de la directive 2007/46 indique que, « [p]our 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 ». L'article 1^{er} de cette directive, intitulé « Objet », dispose qu'elle « 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 [...] afin de faciliter leur immatriculation, leur vente et leur mise en service dans [l'Union] ». Il est donc exact que l'objet substantiel de cette directive est la mise sur le marché de véhicules à moteur neufs, c'est-à-dire la libre circulation de certains produits entre les États membres, qu'elle ne vise pas d'une manière générale à encadrer les réglementations de circulation sur route visant ces véhicules établies par les autorités publiques émanant des États membres et qu'elle ne relève pas de la politique des transports ou de celle de l'environnement de l'Union, même si elle doit intégrer à cet égard l'exigence d'un niveau de protection élevé mentionnée à l'article 95 CE.
- 65 Néanmoins, cela ne signifie pas que toute disposition relative à la circulation sur route des véhicules à moteur neufs n'aurait pas sa place dans la directive 2007/46. Il est fréquent qu'une directive, ou une autre directive découlant de cette première directive, comporte des dispositions qui ne relèvent pas de l'objet principal visé, mais qui visent à assurer l'effet utile des dispositions arrêtées en vue d'atteindre cet objet. Ainsi, l'objet des directives en matière de passation de marchés publics est de faciliter la libre circulation des marchandises et la libre prestation des services dans le cadre de la commande publique. Toutefois, pour assurer cet objectif, c'est-à-dire l'effet utile de ces directives, des dispositions ont été prises dans des directives spécifiques pour garantir que les décisions des pouvoirs adjudicateurs et des entités adjudicatrices puissent faire l'objet de recours efficaces, en particulier aussi rapides que possible, alors même que l'objet des directives en matière de passation de marchés publics n'était nullement l'harmonisation des voies de recours juridictionnels dans les différents États membres (voir, en ce sens, arrêt du 11 juin 2009, Commission/France, C-327/08, non publié, EU:C:2009:371, points 2 à 9). De même, des directives visant à assurer la libre circulation des services d'information (presse écrite, radio, télévision, Internet) comportent, en vue d'assurer celle-ci, des dispositions harmonisant les interdictions relatives à la publicité en faveur des produits du tabac qui répondent à un objectif de protection de la santé publique (voir, en ce sens, arrêt du 12 décembre 2006, Allemagne/Parlement et Conseil, C-380/03, EU:C:2006:772, points 3 à 11).
- 66 En outre, il est jugé de manière constante que, lorsqu'une disposition de droit de l'Union est susceptible de plusieurs interprétations, il faut donner la priorité à celle qui est de nature à sauvegarder son effet utile (arrêts du 6 octobre 1970, Grad, 9/70, EU:C:1970:78, points 12 et 13 ; du 22 septembre 1988, Land de Sarre e.a., 187/87, EU:C:1988:439, point 19, et du 24 février 2000, Commission/France, C-434/97, EU:C:2000:98, point 21). La mention de la circulation sur route n'aurait pas d'effet utile si, comme le soutient la Commission, elle avait la même portée ou signification que « l'immatriculation, la vente et la mise en service » des véhicules.
- 67 C'est pourquoi la disposition figurant à l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46 ne peut, précisément dans le cadre d'une approche téléologique, être interprétée comme étant limitée, en substance, à vouloir dire que le nouveau propriétaire d'un véhicule à moteur neuf conforme aux exigences de cette directive a bien le droit de l'acheter, de l'immatriculer, de le mettre en service et de s'asseoir au volant, sans préjudice de la suite. L'effet utile de cette directive en serait atteint, car la mise

sur le marché des véhicules potentiellement concernés serait entravée par la crainte qu'ils ne puissent être utilisés normalement. Par exemple, si un conducteur utilisant un véhicule pour se déplacer à Paris (France), à Bruxelles (Belgique) ou à Madrid (Espagne) pressentait que les requérantes allaient interdire sur leur territoire en tout ou partie la circulation des véhicules qui ne respectent pas les limites de la norme Euro 6 lors des essais RDE, même si ces véhicules respectent les valeurs NTE, un tel conducteur pourrait renoncer à l'achat d'un véhicule à moteur essence ou diesel neuf qui serait dans ce cas. Le problème prendrait d'autant plus d'ampleur si de nombreuses entités infra-étatiques adoptaient, au nom de la lutte contre la pollution de l'air, une démarche similaire au sein de l'Union, ainsi que cela a été souligné à l'audience. D'ailleurs, dans son argumentation contextuelle, la Commission expose que l'insertion de la mention de la circulation sur route dans cet alinéa correspond à l'insertion d'une disposition « anticourtage » visant à assurer la mise sur le marché sans entraves des véhicules concernés.

68 La Commission a également avancé à l'audience qu'il serait incohérent d'estimer que les autorités publiques émanant des États membres ne peuvent pas restreindre la circulation des véhicules conformes aux exigences les plus récentes en matière de lutte contre la pollution de l'air, pour des motifs liés à leur niveau d'émissions polluantes et qu'elles pourraient restreindre la circulation des véhicules sur la base de considérations non prises en compte dans le cadre de la directive 2007/46 ou restreindre la circulation des véhicules moins récents qui étaient parfaitement conformes aux exigences en matière de limitation des émissions polluantes lorsqu'ils ont été mis sur le marché. Il y a lieu de répondre à cet argument qu'il est au contraire cohérent, d'un point de vue téléologique, d'une part, que cette directive ne couvre pas la question des restrictions de circulation édictées sur la base de critères indépendants des aspects techniques qui font l'objet de ses dispositions (voir le point 52 ci-dessus) et, d'autre part, que cette directive ne couvre pas non plus la question de la circulation des véhicules qui ne respectent pas les exigences désormais en vigueur au titre de ses dispositions, même si, le cas échéant, ils étaient conformes, au moment de leur mise sur le marché, aux exigences de même nature alors en vigueur (voir le point 53 ci-dessus). Par définition, ces véhicules sont soit des véhicules neufs, mais qui ne peuvent normalement plus être mis sur le marché dans l'Union, soit des véhicules d'occasion, par exemple des véhicules neufs ou d'occasion qui seraient conformes à la norme Euro 5, mais non à la norme Euro 6. Les uns et les autres sortent du champ de protection instauré par la directive qui concerne les véhicules à moteur neufs devant être commercialisés dans l'Union. L'interprétation téléologique de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46 rejoint sur ce point aussi l'interprétation littérale de cette disposition.

69 En ce qui concerne l'interprétation contextuelle de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46, la Commission avance que la mention, dans cette disposition, de l'interdiction de limiter la circulation sur route ne se retrouve pas dans les dispositions analogues des réglementations concernant d'autres genres de véhicules ou engins que ceux concernés par cette directive et n'a été ajoutée dans cette dernière qu'au cours de la discussion législative du texte, ce qui montrerait que cette mention n'a pas une autre portée que celles de l'immatriculation, de la vente et de la mise en service des véhicules. Cet argument n'apparaît toutefois guère autonome par rapport à ce qui a été avancé par la Commission en ce qui concerne l'interprétation téléologique de cette disposition. Que, dans un texte, il soit explicitement indiqué que, dans les conditions précitées, la circulation sur route des véhicules conformes aux exigences découlant de ce texte ne doit pas être limitée et que, dans un autre texte, ait été mentionné l'usage au lieu de la circulation sur route et que dans d'autres textes encore rien n'ait été précisé ne change rien à la circonstance qu'il est inhérent à une situation découlant d'une harmonisation totale, comme celle résultant de cette directive, que les États membres et les autorités publiques qui en émanent ne peuvent, sauf cas particulier, pas s'opposer à l'usage auquel est normalement destiné un produit répondant aux exigences fixées dans le dispositif d'harmonisation, sauf à compromettre l'effet utile de ce dernier.

70 Certes, ce principe est sans préjudice de la possibilité, pour les États membres, de se prévaloir des dispositions figurant à l'article 114, paragraphes 4 et suivants, TFUE, permettant dans certaines conditions de déroger à une mesure d'harmonisation, notamment pour des raisons de protection de la santé et de l'environnement. Toutefois, cette possibilité exceptionnelle ne peut être mise en œuvre que sous le contrôle immédiat et étroit de la Commission, si bien qu'il ne saurait être considéré que, du fait de cette possibilité, les pouvoirs des États membres et des autorités qui en émanent ne sont pas affectés par la mesure d'harmonisation.

71 Ont aussi été invoqués à l'audience l'article 8, paragraphe 3, et l'article 29 de la directive 2007/46 elle-même, qui disposent respectivement :

« Si un État membre estime qu'un type de véhicule [...], bien que satisfaisant aux dispositions requises, risque de compromettre gravement la sécurité routière ou nuit gravement à l'environnement ou à la santé publique, il peut refuser de procéder à la réception CE par type. Dans ce cas, il envoie immédiatement aux autres États membres et à la Commission un dossier détaillé expliquant les motifs de cette décision et fournissant la preuve de ses constatations. »

« 1. Si un État membre considère que de nouveaux véhicules, systèmes, composants ou entités techniques compromettent gravement la sécurité routière ou nuisent fortement à l'environnement ou à la santé publique bien qu'ils respectent les exigences applicables ou soient marqués d'une façon adéquate, cet État membre peut, pendant six mois au maximum, refuser d'immatriculer de tels véhicules ou d'autoriser la vente ou la mise en service sur son territoire de tels véhicules, composants ou entités techniques.

Dans de tels cas, l'État membre concerné en informe immédiatement le constructeur, les autres États membres et la Commission [...]

[Suit une procédure pouvant aboutir, soit à une modification de la réglementation, soit à des mesures visant à ce que celle-ci soit mieux respectée]. »

72 Toutefois, outre que des observations du même ordre que celles émises à propos de l'article 114, paragraphes 4 et suivants, TFUE peuvent être formulées, l'article 8, paragraphe 3, et l'article 29 de la directive 2007/46 ne permettent de déboucher, en substance, que sur un refus de réception CE par type, empêchant toute commercialisation du type de véhicule concerné, ou sur un réexamen de la réglementation, mesures très différentes des restrictions de circulation ciblées envisagées par les requérantes sur leurs territoires.

73 Les autres arguments avancés par la Commission ne permettent pas non plus de renverser les conclusions tirées des interprétations littérale et téléologique de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46.

74 La circonstance que la directive 2008/50 prévoit que les États membres doivent prendre des mesures pour combattre la pollution de l'air, notamment dans le cadre des plans d'action à court terme institués dans cette directive, ne délie pas les États membres de leurs obligations découlant d'autres normes du droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2011, Commission/Autriche, C-28/09, EU:C:2011:854, point 111). Aussi, ce n'est que dans l'hypothèse où les interprétations littérale et téléologique de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46 rendraient impossible ou extrêmement difficile l'adoption, au titre de la directive 2008/50, de toute mesure efficace de restriction de la circulation automobile pour combattre la pollution de l'air que ces interprétations pourraient être mises en doute au titre d'une interprétation contextuelle de cette disposition. Or, ainsi qu'il a été exposé aux points 52 et 53 ci-dessus, les États membres et les autorités publiques qui en émanent conservent le pouvoir d'adopter des mesures de restriction de circulation concernant l'ensemble des véhicules ou des catégories de véhicules déterminées sur la base de critères très généraux ou encore ciblées sur des véhicules qui ne rentrent plus dans le champ des dispositions en vigueur de la directive 2007/46, de ses « actes réglementaires » et des actes dérivés de ceux-ci. En particulier, si les interprétations littérale et téléologique de cette disposition limitent effectivement les pouvoirs des autorités compétentes émanant des États membres pour adopter des mesures de limitation de la circulation ciblées qui engloberaient des véhicules conformes aux exigences en vigueur de cette dernière directive, de ses « actes réglementaires » et des actes dérivés de ceux-ci (par exemple une restriction concernant les véhicules dépassant, lors des essais RDE, les limites de la norme Euro 6, mais restant en deçà de valeurs NTE), elle leur laisse tout de même une marge de manœuvre importante pour adopter des mesures participant à la réalisation des objectifs fixés dans la directive 2008/50, même si, du point de vue de ces autorités, ces mesures ne seraient peut-être pas les plus appropriées (par exemple une restriction générale ou une restriction concernant tous les véhicules ne satisfaisant au mieux qu'à la norme Euro 5).

- 75 Enfin, la circonstance que les mesures de transposition de la directive 2007/46 dans certains États membres mentionnent la « mise en circulation » et non la « circulation sur route » ne peut en l'espèce constituer un élément à prendre en compte pour interpréter l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de cette directive. En effet, ainsi qu'il a été jugé à de nombreuses reprises, les termes d'une disposition de droit de l'Union qui ne comporte aucun renvoi exprès au droit des États membres pour déterminer son sens et sa portée doivent normalement trouver dans toute l'Union une interprétation autonome et uniforme, qui doit être recherchée en tenant compte du contexte de la disposition et de l'objectif poursuivi par la réglementation en cause (voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, point 66 et jurisprudence citée). S'il a parfois aussi été jugé que, même en l'absence d'un renvoi exprès au droit des États membres, l'application du droit de l'Union peut impliquer une référence au droit des États membres lorsque le juge ne peut déceler dans le droit de l'Union ou dans ses principes généraux les éléments lui permettant de préciser le contenu et la portée de la disposition de droit de l'Union en cause par une interprétation autonome (arrêt du 18 décembre 1992, Díaz García/Parlement, T-43/90, EU:T:1992:120, point 36), tel n'est pas le cas en l'espèce, ainsi qu'il résulte de l'analyse qui précède.
- 76 Les interprétations littérale, téléologique et contextuelle de la directive 2007/46, et plus particulièrement de son article 4, paragraphe 3, second alinéa, vont donc dans le même sens, à savoir que celle-ci empêche effectivement, sans leur laisser aucun pouvoir d'appréciation, 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 cette directive s'ils répondent aux exigences de celle-ci, ce qui implique que, en raison de l'adoption du règlement attaqué, les requérantes ne peuvent, comme elles le soutiennent, effectivement pas limiter, dans le cadre d'une mesure ciblée prenant en compte les niveaux d'émissions polluantes des véhicules, la circulation de ceux qui ne respecteraient pas, lors des essais RDE, les limites d'émissions d'oxydes d'azote fixées dans la norme Euro 6, mais qui respecteraient néanmoins à cette occasion les valeurs NTE d'émissions d'oxydes d'azote définies dans ce règlement, plus élevées que les premières.
- 77 Les villes de Paris et de Bruxelles ont, à cet égard, indiqué à l'audience que le juge administratif national qui serait saisi, par exemple par un conducteur mécontent, d'un recours contre l'un de leurs actes restreignant, dans les conditions mentionnées au point 76 ci-dessus, la circulation de véhicules ne manquerait pas d'annuler un tel acte pour motif de contrariété avec la directive 2007/46 et le règlement attaqué.
- 78 Sans préjuger d'éventuelles décisions des tribunaux des États membres, il convient, en effet, de rappeler que le souci d'assurer l'effet utile des directives, essentiel pour la construction européenne, a donné lieu à la théorie de l'effet direct de leurs dispositions visant à conférer des droits aux particuliers, dont ceux-ci peuvent se prévaloir à l'égard des autorités publiques (arrêt du 4 décembre 1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, point 12). Or, la disposition de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46, selon laquelle un État membre ne peut « interdire, restreindre ou entraver l'immatriculation, la vente, la mise en service ou la circulation sur route de véhicules [...] 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 » est de nature à conférer des droits aux particuliers dans la mesure où elle est inconditionnelle, nette et précise, même si la Commission a pu en discuter la portée (voir, en ce sens, arrêts du 6 octobre 1970, Grad, 9/70, EU:C:1970:78, point 9, et du 4 décembre 1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, point 14). Il convient également de rappeler que, aux termes de l'article 288, deuxième alinéa, TFUE, les règlements ont une portée générale, sont obligatoires en tous leurs éléments, ainsi que directement applicables dans tout État membre, et peuvent donc être invoqués par les particuliers.
- 79 D'ailleurs, le Royaume de Belgique, le Royaume d'Espagne et la République française ne seraient pas non plus à l'abri d'un recours en manquement introduit sur le fondement des articles 258 ou 259 TFUE si l'une ou l'autre des requérantes adoptait les actes évoqués au point 77 ci-dessus. En effet, les États membres doivent répondre à ce titre des violations du droit de l'Union de toutes les autorités publiques qui émanent d'eux (arrêt du 5 mai 1970, Commission/Belgique, 77/69, EU:C:1970:34, point 15). D'une manière générale, en vertu du principe de coopération loyale énoncé à l'article 4, paragraphe 3, TUE, les États membres prennent toute mesure propre à assurer l'exécution des obligations découlant

des traités ou résultant d'actes des institutions de l'Union et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union. Ce principe s'applique à toutes les autorités émanant d'un État membre, qu'il s'agisse du pouvoir central de l'État, d'autorités d'un État fédéré ou d'autres autorités territoriales (voir, en ce sens, arrêts du 12 juin 1990, Allemagne/Commission, C-8/88, EU:C:1990:241, point 13, et du 13 avril 2010, Wall, C-91/08, EU:C:2010:182, point 69). En vertu de ce principe, les requérantes devraient donc d'elles-mêmes s'abstenir d'adopter les mesures de limitation de la circulation décrites au point 76 ci-dessus.

- 80 De plus, la limitation des pouvoirs évoquée également au point 76 ci-dessus est réelle pour les requérantes.
- 81 À cet égard, les requérantes ont non seulement justifié qu'elles disposaient 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. La Commission ne le conteste pas.
- 82 Les requérantes ont aussi donné des exemples de mesures qu'elles avaient déjà adoptées. Ainsi la ville de Paris a notamment instauré, par deux arrêtés successifs de la maire et du préfet de police, une zone de circulation restreinte correspondant à l'ensemble de son territoire « intra-muros » interdisant successivement, au 1^{er} septembre 2015, puis au 1^{er} juillet 2017, de 8 heures à 20 heures en semaine, sauf dérogations particulières, la circulation de véhicules ne respectant pas au moins telle ou telle norme Euro, par exemple à ce jour la norme Euro 3 pour un véhicule diesel particulier. En 2020, la norme minimale à respecter pour pouvoir circuler serait la norme Euro 5 et le « plan climat air énergie » de cette ville prévoit d'interdire la circulation des véhicules diesels en 2024 et des véhicules à essence en 2030, ainsi qu'il ressort de pièces du dossier. La ville de Bruxelles a créé une zone piétonne de grande ampleur en son centre et, comme déjà évoqué, instauré des « journées sans voiture ». L'ayuntamiento de Madrid a édicté, en 2015 et en 2016, par arrêtés de la déléguée du secteur de gouvernement de l'environnement et de la mobilité, des restrictions de trafic lors d'épisodes de forte pollution, ainsi que prévu dans le plan pour la qualité de l'air 2011-2015 et le protocole de mesures à prendre lors des épisodes de forte pollution au dioxyde d'azote adoptés par cette ville.
- 83 Les requérantes ont aussi soit produit divers documents ou études relatifs à la qualité de l'air dans leurs territoires, montrant des niveaux préoccupants de pollution (en dépit d'une diminution des émissions d'oxydes d'azote sur une dizaine d'années à Paris et à Madrid), soit fait état de procédures en manquement engagées par la Commission contre le Royaume de Belgique, le Royaume d'Espagne et la République française pour non-respect de la directive 2008/50, y compris pour ce qui concerne le niveau des oxydes d'azote dont la Commission a souligné, dans un communiqué de presse annexé par la ville de Bruxelles à ses écritures, que « la plupart des émissions résult[aient] de la circulation routière en général et des voitures diesels en particulier ». Lors de l'audience de plaidoiries dans les présentes affaires, le 17 mai 2018, le représentant de la ville de Paris a ajouté, sans être contredit, que la Commission annonçait par un communiqué de presse du même jour la saisine de la Cour de recours en manquement contre plusieurs États membres pour dépassement des valeurs limites fixées dans cette directive pour la concentration de dioxyde d'azote dans l'air, notamment un recours concernant la République française, des concentrations trop élevées ayant été relevées, en particulier à Paris (communiqué IP/18/3450).
- 84 Il résulte ainsi des éléments juridiques et des circonstances analysés ci-dessus, concernant notamment les pouvoirs des requérantes de restreindre la circulation automobile pour protéger la qualité de l'air et l'usage qu'elles en font, que l'affectation de la situation juridique des requérantes par le règlement attaqué est établie et que ce dernier les concerne par conséquent directement, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. Par ailleurs, le règlement attaqué constituant un acte réglementaire ne comportant pas de mesures d'exécution, au sens de la même disposition, comme indiqué aux points 38 et 40 ci-dessus, il en résulte que les recours en annulation déposés par les villes de Paris, de Bruxelles ainsi que par l'ayuntamiento de Madrid sont recevables et que les exceptions d'irrecevabilité soulevées par la Commission doivent être rejetées.

Sur le fond des recours en annulation

85 Les requérantes avancent des moyens tirés de l'incompétence de la Commission pour adopter les dispositions du règlement attaqué qu'elles critiquent ainsi que des moyens tirés de la violation, au fond, de différentes dispositions du droit de l'Union, qui peuvent être regroupées en trois catégories : des dispositions du règlement n° 715/2007 et, plus généralement, d'actes de droit dérivé participant à assurer la qualité de l'air ; des dispositions des traités UE et TFUE ainsi que de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et, enfin, différents principes juridiques. De plus, elles soutiennent que la Commission a, en adoptant le règlement attaqué, commis un détournement de pouvoir.

– *Sur les moyens tirés de l'incompétence de la Commission*

86 Ainsi qu'il a été exposé aux points 7 et 8 ci-dessus, le règlement n° 715/2007 dispose que la Commission est habilitée à adopter différentes mesures d'exécution pour l'application de ses dispositions dans le cadre de procédures désormais prévues au règlement n° 182/2011. En l'occurrence, le règlement attaqué se réfère explicitement, dans ses visas, à l'article 5, paragraphe 3, du règlement n° 715/2007, lequel indique que les procédures, essais et exigences spécifiques pour la réception concernant un certain nombre d'éléments, notamment les émissions au tuyau arrière d'échappement, sont définis par la Commission conformément à la procédure de réglementation avec contrôle, elle-même décrite à l'article 5 bis de la décision 1999/468 dont les effets ont été maintenus aux fins des actes qui y font référence en vertu de l'article 12 du règlement n° 182/2011.

87 Les requérantes allèguent la non-réunion, en l'espèce, des conditions permettant à la Commission de compléter les dispositions du règlement n° 715/2007 dans le cadre de la procédure de réglementation avec contrôle. Elles font notamment valoir ce qui suit.

88 Les requérantes soulignent que le considérant 7 bis de la décision 1999/468 indique qu'« [i]l est nécessaire de recourir à la procédure de réglementation avec contrôle pour les mesures de portée générale ayant pour objet de modifier des éléments non essentiels d'un acte adopté [conjointement par le Parlement et le Conseil], y compris en supprimant certains de ces éléments ou en le complétant par l'ajout de nouveaux éléments non essentiels, [mais que les] éléments essentiels d'un acte législatif ne peuvent être modifiés que par le législateur sur la base du traité ». La ville de Bruxelles ajoute que le considérant 25 du règlement n° 715/2007 exprime une appréciation du même ordre en indiquant qu'« [i]l convient en particulier d'habiliter la Commission à introduire à l'annexe I des valeurs limites fondées sur le nombre de particules, ainsi qu'à recalibrer les valeurs limites fondées sur la masse des particules prévues par ladite annexe » et que, « [c]es mesures ayant une portée générale et ayant pour objet de modifier des éléments non essentiels du présent règlement, elles doivent être arrêtées selon la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 5 bis de [cette décision]. » L'ayuntamiento de Madrid mentionne, pour sa part, dans le même ordre d'idées, le considérant 26 du même règlement, qui indique qu'« [i]l convient également d'habiliter la Commission à établir des procédures, des tests et des normes spécifiques pour la réception des véhicules, de même qu'une procédure de mesure révisée des particules et une valeur limite du nombre de particules, et à adopter des mesures concernant l'utilisation de dispositifs d'invalidation, l'accessibilité des informations sur la réparation et l'entretien des véhicules et des cycles d'essai utilisés pour mesurer les émissions » et que « [c]es mesures ayant une portée générale et ayant pour objet de compléter le présent règlement par l'ajout de nouveaux éléments non essentiels, elles doivent être arrêtées selon la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 5 bis de [cette décision]. »

89 En soulignant les différences entre la procédure de réglementation avec contrôle et la procédure législative conduisant à un acte du Parlement et du Conseil, les requérantes soutiennent que, en introduisant pour les essais RDE des valeurs NTE d'émissions d'oxydes d'azote supérieures aux limites de ces émissions définies pour la norme Euro 6 à l'annexe I du règlement n° 715/2007, au surplus, alors que ces limites avaient jusque-là continuellement été revues à la baisse, la Commission a modifié des éléments essentiels de ce règlement sans en avoir la compétence. La ville de Bruxelles précise qu'elle ne conteste pas que la Commission soit habilitée, sur le fondement de l'article 5, paragraphe 3, du règlement n° 715/2007, à définir de nouveaux essais. Elle ne remet donc pas en cause les règlements n° 692/2008 et 2016/427 avant incorporation des dispositions du règlement attaqué. En

revanche, elle conteste l'introduction de nouvelles limites quantitatives d'émissions d'oxydes d'azote par le règlement attaqué, plus tolérantes que celles figurant dans l'annexe I du règlement n° 715/2007 arrêté par le Parlement et le Conseil. Ces nouvelles limites, découlant de la détermination du facteur de conformité CF polluant dans le règlement attaqué, priveraient d'effet utile les limites fixées dans la norme Euro 6 figurant dans cette annexe. Dans la mesure où la Commission expose que les facteurs de conformité CF polluant retenus se justifient par les écarts susceptibles d'être constatés entre les données issues des essais RDE et les données issues des essais en laboratoire, assouplir les limites appliquées pour le premier type d'essais reviendrait bien à renoncer aux limites Euro 6 fixées dans l'annexe I du règlement n° 715/2007.

- 90 La ville de Paris et l'ayuntamiento de Madrid ajoutent que, ce faisant, la Commission a commis une violation des formes substantielles. En effet, selon elles, l'intervention normale des « colégislateurs », en particulier celle du Parlement, aurait apporté des garanties procédurales et aurait nécessairement eu une influence sur le contenu de l'acte à adopter qui aurait, à tout le moins, fait l'objet de nombreux amendements.
- 91 À titre liminaire, la Commission rappelle l'ensemble législatif et réglementaire dans lequel s'inscrit le règlement attaqué et entend démontrer que, contrairement à ce que soutiennent les requérantes, ce dernier contribue à une meilleure protection de la santé des citoyens européens et de l'environnement.
- 92 La Commission expose que la réception par type pour un nouveau véhicule s'opère comme suit. Le constructeur présente un prototype aux autorités compétentes qui doivent s'assurer que celui-ci répond aux conditions énumérées à l'annexe IV de la directive 2007/46, notamment celles résultant du règlement n° 715/2007 pour ce qui concerne les émissions polluantes. Une fois le « type » réceptionné, le constructeur entame sa production industrielle et chaque véhicule commercialisé doit être conforme au type.
- 93 La Commission souligne que l'annexe I du règlement n° 715/2007, dans laquelle figurent les limites d'émissions polluantes définies pour la norme Euro 5 et pour la norme Euro 6, en particulier celles qui concernent les oxydes d'azote, n'a jamais été modifiée et qu'elle « fait toujours partie en tant que telle du droit de l'Union ».
- 94 La Commission indique aussi que le règlement n° 715/2007 ne définit pas lui-même de procédure pour le contrôle du respect des limites d'émissions polluantes fixées à son annexe I, bien que, cependant, figure à l'article 5, paragraphe 2, de celui-ci la règle d'interdiction, sauf cas dérogatoires énumérés, des dispositifs d'invalidation qui peuvent fausser la mesure des émissions polluantes.
- 95 Selon la Commission, la compétence pour définir les procédures, les essais et les exigences spécifiques pour la réception, en complétant le règlement n° 715/2007 et en modifiant ses éléments non essentiels, relève d'elle-même dans le cadre de la procédure de réglementation avec contrôle, ainsi que cela est indiqué à l'article 5, paragraphe 3, du même règlement. Elle estime également que l'article 14, paragraphe 3, de celui-ci la charge aussi de la vérification ultérieure de ces procédures, essais et exigences, ainsi que des cycles d'essai utilisés pour mesurer les émissions, et lui délègue, dans les mêmes conditions, le soin de les adapter s'ils ne sont plus adéquats ou s'ils ne reflètent plus correctement la réalité des émissions polluantes générées par la conduite sur route.
- 96 La Commission indique que, dans ce cadre, elle a adopté le règlement n° 692/2008 afin notamment de mettre en place les procédures de contrôle des émissions polluantes des véhicules particuliers et utilitaires légers en retenant un type d'essai en laboratoire appelé en anglais « New European Driving Cycle » (NEDC), correspondant à la technologie disponible à l'époque (essai de type 1 mentionné au point 12 ci-dessus). Elle estime que, ainsi que l'indique le considérant 15 du règlement n° 715/2007, le législateur de l'Union était conscient de l'éventuelle inadéquation de ce type d'essai pour refléter la réalité des émissions polluantes et l'a explicitement chargée de vérifier s'il ne fallait pas le mettre à jour ou le remplacer.
- 97 La Commission soutient avoir dès lors porté son action sur deux axes, ainsi que cela est exposé au point 10 de sa communication sur l'application et l'évolution future de la législation communautaire

relative aux émissions des véhicules légers et aux informations sur la réparation et l'entretien (Euro 5 et 6) (JO 2008, C 182, p. 17).

- 98 D'une part, la Commission aurait participé, dans le cadre des travaux du conseil économique et social des Nations unies, à la conception d'un nouveau type d'essai en laboratoire, appelé « cycle d'essai pour véhicules légers harmonisé au niveau mondial », en anglais « Worldwide harmonized Light vehicles Test Procedure » (WLTP), qui refléterait beaucoup mieux la réalité des émissions polluantes que l'essai NEDC. À cet égard, le remplacement de l'essai NEDC par l'essai WLTP a été effectué par l'adoption du règlement (UE) 2017/1151 de la Commission, du 1^{er} juin 2017, complétant le règlement n^o 715/2007, modifiant la directive 2007/46, le règlement n^o 692/2008 et le règlement (UE) n^o 1230/2012 de la Commission et abrogeant le règlement n^o 692/2008 (JO 2017, L 175, p. 1).
- 99 D'autre part, la Commission aurait développé une procédure de mesure des émissions polluantes en conditions de conduite réelles, en associant à ses travaux tous les acteurs intéressés, y compris certaines organisations de protection de l'environnement. Cette procédure aurait été introduite dans la réglementation de l'Union en mars 2016 pour les véhicules particuliers et utilitaires légers avec l'adoption, par la Commission, du règlement 2016/427, modifiant le règlement n^o 692/2008. C'est le règlement 2016/427, et non le règlement attaqué, qui aurait introduit le concept de valeurs NTE. Une démarche de même nature avait été adoptée dès 2011 pour les véhicules utilitaires lourds.
- 100 La Commission expose que les essais en laboratoire et les essais RDE se complètent. Les premiers donneraient de plus nombreuses informations, tandis que les seconds auraient l'avantage de permettre, en raison notamment de leur durée et de la variété de leurs conditions de réalisation, de détecter d'éventuelles discordances répétées avec les résultats des essais en laboratoire susceptibles de révéler l'utilisation, par les constructeurs automobiles, de dispositifs d'invalidation pour ces derniers essais, qui en faussent les résultats par rapport à ceux qui résulteraient d'une situation d'utilisation normale du véhicule. C'est pourquoi il aurait été prévu dans le règlement 2016/427 que, même pour la période transitoire précédant la détermination des valeurs NTE, débutant le 20 avril 2016, les essais RDE devaient être réalisés à « des fins de surveillance ».
- 101 La Commission explique ensuite en substance que les conditions variées des parcours sur route devant être réalisés pour valider un essai RDE induisent, de même que l'utilisation des PEMS, des incertitudes statistiques et techniques justifiant la mise en place des facteurs de conformité CF polluant à appliquer aux limites d'émissions d'oxydes d'azote Euro 6, pour éviter des résultats invalides quant au respect de ces limites à l'occasion de ces essais, ainsi que des refus de réception illégaux consécutifs. À l'audience, la Commission a ainsi exposé qu'un essai RDE en Estonie un après-midi d'été et un essai RDE au Luxembourg en début de matinée l'hiver avec le même véhicule pourraient donner des résultats sensiblement différents compte tenu des conditions bien différentes. De même, dans la mesure où les essais RDE durent entre une heure et demie et deux heures, leur durée variable pourrait influencer sur les résultats. Les PEMS eux-mêmes mesureraient trois données à conjuguer pour déterminer la masse des oxydes d'azote émise par kilomètre, chacune de ces trois mesures ayant son degré d'incertitude. De plus, les PEMS pourraient se dérégler au cours de l'essai. Les facteurs de conformité CF polluant auraient été prévus dans le règlement 2016/427, pour tenir compte de ces incertitudes, même si leurs valeurs n'y étaient pas encore déterminées. Pour les véhicules utilitaires lourds, de tels facteurs avaient déjà été prévus dans des réglementations plus anciennes.
- 102 L'adoption du règlement attaqué, entré en vigueur le 15 mai 2016, aurait conduit à modifier la portée juridique des essais RDE, puisqu'un tel essai non concluant au regard des valeurs NTE désormais fixées par la détermination de facteurs de conformité CF polluant conduit, à partir des dates d'application de ces limites, au refus pur et simple de la réception du type de véhicule concerné. La Commission rappelle que, conformément à ce qui résulterait des consultations opérées depuis plusieurs années avec les parties intéressées et à ce qui a été annoncé dans le considérant 5 du règlement 2016/427, deux phases successives ont été établies pour les valeurs NTE et les facteurs de conformité CF polluant relatifs aux oxydes d'azote. Ainsi, pour ce qui concerne la réception par type des véhicules particuliers, pendant la période du 1^{er} septembre 2017 au 31 décembre 2019, un facteur de conformité CF polluant temporaire, applicable sur demande du constructeur, a été fixé à 2,1. Le facteur de

conformité CF polluant normal, dit « final », obligatoire pour tous à compter du 1^{er} janvier 2020, a pour sa part été fixé 1,5.

- 103 La Commission précise que le facteur de conformité CF polluant normal, dit « final » est de 1, augmenté d'une marge d'incertitude technique de 0,5 justifiée compte tenu du niveau de performance des PEMS actuels. Selon elle, cette marge d'incertitude sera soumise à un réexamen annuel et sera révisée en fonction de l'amélioration de la qualité des mesures. Elle expose que le facteur de conformité CF polluant temporaire de 2,1, utilisable sur demande, est justifié non seulement par cette marge d'incertitude technique, mais aussi par l'incertitude statistique liée aux différents parcours possibles qui peuvent être suivis dans le cadre d'essais RDE. Il aurait été déterminé à l'intérieur d'une fourchette de 1,6 à 2,2 identifiée par le Centre commun de recherche (JRC) sur la base d'une modélisation, étant donné qu'il n'y avait pas encore de retour d'expérience suffisant au moment de la préparation du règlement attaqué. Selon la Commission, cette incertitude statistique devrait « décroître dans la mesure où les nouveaux types de véhicules intégreront le passage obligatoire par [les essais] RDE », de même que l'incertitude technique en raison des perfectionnements apportés aux PEMS. À cet égard, un projet de règlement modificatif en cours d'examen prévoirait une marge d'incertitude technique ramenée à 0,43 et donc un facteur de conformité CF polluant normal, dit « final » de 1,43.
- 104 La Commission déduit des circonstances légales et historiques de l'adoption du règlement attaqué que celui-ci ne constitue en aucune manière un « permis de polluer » ou une régression du niveau de protection de l'environnement, mais qu'il renforce au contraire l'arsenal juridique de lutte contre la pollution de l'air en empêchant la réception de types de véhicules équipés de dispositifs d'invalidation interdits.
- 105 Pour répondre plus précisément aux moyens avancés par les requérantes tirés de son absence de compétence pour adopter le règlement attaqué, la Commission expose d'abord que les considérants des actes ne constituent pas des dispositions au regard desquelles le contrôle de légalité de ce règlement peut s'exercer.
- 106 La Commission rappelle ensuite que le règlement attaqué a été adopté sur le fondement de l'article 5, paragraphe 3, du règlement n° 715/2007. Elle retrace le déroulement de sa procédure d'adoption, dans le cadre de la procédure de comitologie de réglementation avec contrôle, et souligne que ni le Parlement ni le Conseil ne se sont opposés au projet.
- 107 La Commission nie qu'elle ait, par le règlement attaqué, modifié un élément essentiel du règlement n° 715/2007, en l'occurrence les limites d'émissions polluantes fixées dans la norme Euro 6 figurant à l'annexe I de ce règlement, comme le soutiennent les requérantes. Elle convient à cet égard que l'article 5, paragraphe 3, du règlement n° 715/2007 ne lui permet pas de modifier ou de remplacer les limites figurant à l'annexe I de ce dernier.
- 108 Mais, d'une part, les limites figurant à l'annexe I du règlement n° 715/2007 resteraient pleinement applicables pour les essais en laboratoire, qui seraient la « pierre angulaire » du système de réception par type des véhicules concernés et qui ne pourraient pas être remplacés par les essais RDE « moins stables, moins complets et reposant sur une technologie différente ».
- 109 D'autre part, les limites figurant à l'annexe I du règlement n° 715/2007 seraient également applicables pour les essais RDE et les facteurs de conformité CF polluante les modifieraient pas, permettant seulement une comparabilité, pour les raisons liées aux incertitudes statistique et technique exposées aux points 101 et 102 ci-dessus, avec les résultats des essais en laboratoire afin de détecter les dispositifs d'invalidation. La procédure d'essais RDE, qui serait additionnelle par rapport aux essais en laboratoire, organisée comme exposé, n'aurait donc pas pour effet de modifier des éléments essentiels de ce règlement, mais au contraire d'en assurer un meilleur respect. Compte tenu de ce qui précède, la Commission conteste en particulier l'argument avancé par la ville de Bruxelles dans sa réplique selon lequel les valeurs NTE découlant de l'application des facteurs de conformité CF polluant priveraient d'effet utile les limites d'émissions polluantes Euro 6 figurant à cette annexe.

- 110 S'agissant plus particulièrement des arguments de la ville de Paris et de l'ayuntamiento de Madrid visant à démontrer qu'elle aurait méconnu les formes substantielles, la Commission estime que, puisqu'elle était compétente pour adopter le règlement attaqué, si elle a respecté la procédure prévue à cet effet, à savoir la procédure de comitologie de réglementation avec contrôle, elle a nécessairement respecté les formes substantielles. Elle rappelle à cet égard le déroulement de la procédure ayant conduit à l'adoption du règlement attaqué et souligne que le Parlement ne s'est pas opposé au projet à la majorité, ce qui suffisait, compte tenu des règles applicables, pour poursuivre la procédure, indépendamment du fait que cette majorité ait été faible.
- 111 Enfin, s'agissant des allégations de manque de transparence de la procédure suivie, la Commission expose que la faculté, pour le législateur, d'habiliter la Commission à modifier ou à compléter les dispositions d'un acte de base par des dispositions d'exécution qui ne portent pas sur des éléments essentiels a été reconnue par le juge de l'Union (arrêt du 17 décembre 1970, Köster, Berodt & Co., 25/70, EU:C:1970:115) et qu'elle est désormais consacrée aux articles 290 et 291 TFUE. En l'occurrence, des consultations publiques et l'avis d'experts auraient en tout état de cause été pris en compte pour la mise en place des essais RDE.
- 112 Il convient de relever que, comme le confirment ses visas, le règlement attaqué a été adopté par la Commission sur le fondement de l'article 5, paragraphe 3, du règlement n° 715/2007. Cette disposition permet à la Commission, ainsi qu'il a été indiqué au point 8 ci-dessus, de déterminer les procédures, essais et exigences spécifiques aux fins de la réception des véhicules, notamment pour ce qui concerne les émissions au tuyau arrière d'échappement et les dispositifs d'invalidation, en modifiant le règlement n° 715/2007 sur des éléments non essentiels, le cas échéant en le complétant.
- 113 Même s'il n'est pas cité dans les visas du règlement attaqué, l'article 14, paragraphe 3, du règlement n° 715/2007, cité au point 10 ci-dessus, qui porte en substance sur l'évolution des éléments objets de l'article 5, paragraphe 3, du même règlement, doit aussi être pris en considération. En effet, le règlement attaqué conduit à faire du succès aux essais RDE une nouvelle exigence pour la réception d'un véhicule, c'est-à-dire qu'il vise à répondre à l'objectif d'adapter les tests préalables à cette réception « de manière à refléter correctement les émissions générées par la réalité de la conduite routière », ainsi qu'il est prévu à l'article 14, paragraphe 3, de ce règlement.
- 114 Selon les deux dispositions, tant l'article 5, paragraphe 3, que l'article 14, paragraphe 3, du règlement n° 715/2007, la Commission doit alors agir dans le cadre de la procédure de réglementation avec contrôle définie à l'article 5 bis de la décision 1999/468, comme exposé au point 9 ci-dessus. Le considérant 7 bis de cette décision, invoqué par les requérantes, qui précise la portée de son article 5 bis, indique lui-même, comme précisé au point 88 ci-dessus, que la procédure de réglementation avec contrôle doit être suivie « pour les mesures de portée générale ayant pour objet de modifier des éléments non essentiels d'un acte adopté selon la procédure visée à l'[article 251 CE], y compris en supprimant certains de ces éléments ou en le complétant par l'ajout de nouveaux éléments non essentiels[, mais que les] éléments essentiels d'un acte législatif ne peuvent être modifiés que par le législateur sur la base du traité ».
- 115 Les requérantes soutenant que la Commission a modifié avec le règlement attaqué un élément essentiel du règlement n° 715/2007, à savoir les limites d'émissions d'oxydes d'azote fixées pour la norme Euro 6, figurant à l'annexe I de ce règlement, la première question à résoudre est celle de savoir si ces limites constituent, ou non, un élément essentiel de ce règlement que la Commission ne peut pas modifier sur le fondement de l'article 5, paragraphe 3, et de l'article 14, paragraphe 3, du même règlement, lus ensemble avec l'article 5 bis de la décision 1999/468. Si tel est le cas, il conviendra d'examiner la seconde question qui est de savoir si, en définissant dans le règlement attaqué les valeurs NTE d'émissions d'oxydes d'azote à respecter lors des essais RDE et en déterminant des facteurs de conformité CF polluant, la Commission a modifié les limites de ces émissions fixées pour la norme Euro 6.
- 116 S'agissant de la première question, il peut être relevé, d'un point de vue contextuel et téléologique, que le considérant 3 du règlement n° 715/2007 indique que « [l]e présent règlement établit les dispositions fondamentales concernant les émissions des véhicules, tandis que les spécifications

techniques devraient être fixées par des mesures d'exécution adoptées selon les procédures de comitologie. » Le considérant 4 de ce règlement indique ensuite que « de nouvelles réductions des émissions provenant du secteur des transports [...] des ménages et des secteurs énergétique, agricole et industriel sont nécessaires pour atteindre les objectifs de l'Union européenne en matière de qualité de l'air », que « [d]ans ce contexte, la réduction des émissions des véhicules devrait être abordée dans le cadre d'une stratégie globale » et que « [l]es normes Euro 5 et Euro 6 font partie des mesures visant à réduire les émissions de particules et de précurseurs de l'ozone tels que l'oxyde d'azote et les hydrocarbures. » Le considérant 5 de ce règlement précise que « [l]a réalisation des objectifs de l'Union européenne en termes de qualité de l'air exige des efforts continus de réduction des émissions des véhicules », que « [c]'est pourquoi le secteur de l'industrie devrait être pleinement informé des futures valeurs limites d'émissions » et que « [l]e présent règlement inclut pour cette raison, en plus de la norme Euro 5, les valeurs limites d'émissions prévues pour la phase Euro 6. » Le considérant 6 du même règlement ajoute qu'« [i]l est notamment nécessaire de continuer à réduire considérablement les émissions d'oxydes d'azote des véhicules diesels pour améliorer la qualité de l'air et respecter les valeurs limites en termes de pollution » et que, « [à] cette fin, il convient d'atteindre les valeurs limites ambitieuses de la phase Euro 6 [...] »

- 117 Les dispositions suivantes du règlement n° 715/2007 doivent par ailleurs être prises en considération. L'article 1^{er} précise que « [l]e présent règlement établit les exigences techniques communes concernant la réception des véhicules à moteur [...] au regard de leurs émissions ». L'article 4, paragraphe 1, dispose que « [l]es constructeurs démontrent que tous les véhicules vendus, immatriculés ou mis en service dans la Communauté ont été réceptionnés conformément au présent règlement et à ses mesures d'exécution » et que « [c]es obligations comportent le respect des limites d'émission visées à l'annexe I et [d]es mesures d'exécution visées à l'article 5 ». L'article 4, paragraphe 2, indique que « [l]es mesures techniques adoptées par le constructeur doivent être telles qu'elles garantissent une limitation effective des émissions au tuyau arrière d'échappement et des émissions par évaporation conformément au présent règlement, tout au long de la vie normale des véhicules dans des conditions d'utilisation normales » et que « [l]a conformité en service est vérifiée notamment en ce qui concerne les émissions au tuyau arrière d'échappement, vérifiées sous le rapport des valeurs limites fixées à l'annexe I ». L'article 10 impose aux États membres, selon l'échéancier qui y est fixé tenant compte des différentes catégories de véhicules, de refuser la réception par type ou l'immatriculation, la vente et la mise en service de véhicules neufs lorsqu'ils ne « sont pas conformes au présent règlement et à ses mesures d'exécution, en particulier aux valeurs limites d'émissions [Euro 5 ou Euro 6] prévues à l'annexe I. »
- 118 Il ressort des considérants et des dispositions cités aux points 116 et 117 ci-dessus que les limites d'émissions d'oxydes d'azote fixées pour la norme Euro 6, indiquées à l'annexe I du règlement n° 715/2007, constituent bien un élément essentiel de ce dernier, et même l'élément central, puisque toutes les dispositions dudit règlement ne figurent que dans l'objectif de faire respecter ces limites, avec d'autres concernant d'autres émissions polluantes, pendant la durée de la vie normale des véhicules dans des conditions d'utilisation normales et que les limites d'émissions d'oxydes d'azote sont définies dans le règlement lui-même (à l'annexe I, qui en est partie intégrante), qu'elles ont été définies d'emblée par le Parlement et le Conseil, et qu'aucune disposition du règlement n'habilite expressément la Commission à les modifier dans le cadre de compétences d'exécution.
- 119 À cet égard, a contrario, s'agissant des particules, définies à l'article 3, paragraphe 5, du règlement n° 715/2007 comme les composants non gazeux présents dans les gaz d'échappement, l'article 14, paragraphe 2, du même règlement indique que la Commission devra, après achèvement d'un programme de mesures des particules conduit dans le cadre de la commission économique pour l'Europe des Nations unies et au plus tard au moment de l'entrée en vigueur de la norme Euro 6, « recalibrer » les valeurs limites fondées sur la masse des particules figurant à l'annexe I et introduire dans cette annexe des valeurs limites fondées sur le nombre de particules. L'absence de disposition du même ordre s'agissant des valeurs limites d'émissions d'oxydes d'azote, confirme que le Parlement et le Conseil n'ont pas entendu confier à la Commission le pouvoir de les modifier. Le caractère d'exception de la disposition concernant les particules est d'ailleurs confirmé par d'autres dispositions de l'article 14 de ce règlement, à savoir les paragraphes 4 et 5, selon lesquels l'éventuelle instauration de limites d'émissions pour des polluants supplémentaires ou la modification des limites d'émissions

de monoxyde de carbone et d'hydrocarbures au tuyau arrière d'échappement après un essai de démarrage à froid, doit donner lieu à des propositions de la Commission au Parlement et au Conseil. Par conséquent, sauf pour ce qui concerne les particules, la fixation ou la modification des valeurs limites d'émissions de polluants, dont les oxydes d'azote, par les véhicules objets de ce règlement relève du Parlement et du Conseil.

- 120 Les limites d'émissions d'oxydes d'azote fixées pour la norme Euro 6, figurant à l'annexe I du règlement n° 715/2007, constituent par conséquent un élément essentiel de ce dernier, non modifiable par la Commission dans le cadre de la procédure de comitologie de réglementation avec contrôle, ainsi qu'elle en convient d'ailleurs elle-même, comme indiqué au point 107 ci-dessus.
- 121 S'agissant de la seconde question, la Commission soutient que, en ayant défini dans le règlement attaqué les valeurs NTE d'émissions d'oxydes d'azote à respecter lors des essais RDE par la détermination des facteurs de conformité CF polluant, elle n'a pas modifié les limites d'émissions d'oxydes d'azote fixées pour la norme Euro 6, figurant à l'annexe I du règlement n° 715/2007. Pour rappel, les facteurs de conformité CF polluant retenus dans le règlement attaqué pour les oxydes d'azote sont de 2,1, sur demande du constructeur automobile intéressé pour une période transitoire s'achevant, selon les catégories de véhicules et la nature des actes demandés, entre le 31 décembre 2019 et le 31 décembre 2021, et, normalement, de 1,5. Utilisés en facteur multipliant les limites d'émissions Euro 6, ils permettent d'aboutir aux valeurs d'émissions NTE. En substance, la Commission argue que les limites d'émissions d'oxydes d'azote fixées dans la norme Euro 6 s'appliquent toujours non seulement pour les essais en laboratoire, mais qu'elles s'appliquent aussi désormais pour les essais RDE, les facteurs de conformité CF polluant n'étant que des éléments de correction statistique et technique.
- 122 À cet égard, il y a lieu de relever, tout d'abord, qu'il ressort de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement n° 715/2007, selon lequel « les mesures techniques adoptées par le constructeur doivent être telles qu'elles garantissent une limitation effective des émissions au tuyau arrière d'échappement et des émissions par évaporation conformément au présent règlement tout au long de la vie normale des véhicules dans des conditions d'utilisation normales », que les limites d'émissions d'oxydes d'azote fixées dans la norme Euro 6 figurant à l'annexe I de ce règlement doivent être respectées en conditions de conduite réelles et, par conséquent, lors d'essais officiels en conditions de conduite réelles préalables à la réception. La Commission ne le conteste pas, puisqu'elle soutient que tel est le cas.
- 123 Dans cette mesure, l'argument de la Commission selon lequel les limites d'émissions d'oxydes d'azote fixées dans la norme Euro 6 figurant à l'annexe I du règlement n° 715/2007 restent pleinement applicables pour les essais en laboratoires, même s'il est exact, n'est pas pertinent, puisque ces limites doivent aussi être respectées lors des essais RDE. Quant à l'argument selon lequel les essais en laboratoire seraient la « pierre angulaire » du contrôle des émissions polluantes des véhicules, mentionné au point 108 ci-dessus, il se heurte au fait que, précisément, les conditions de ces essais sont trop éloignées des conditions de conduite réelles pour qu'ils permettent d'assurer à eux seuls le respect des règles sur les émissions polluantes des véhicules édictées dans le règlement, ainsi que le laissait déjà entrevoir le considérant 15 de ce règlement et que l'indiquent explicitement les considérants 1, 2 et 4 du règlement 2016/427, qui a introduit les essais RDE dans la réglementation, tout comme les considérants 3 et 7 du règlement attaqué. Si les essais en laboratoire apportent des informations très détaillées et utiles sur le « comportement » des véhicules, en particulier depuis le remplacement des essais NEDC par les essais WLTP, ils ne cantonnent donc pas les essais RDE à un rang secondaire.
- 124 À cet égard, même si les essais RDE présentent des contraintes particulières, notamment de gestion de certaines marges d'incertitude, ainsi que l'explique la Commission, ils sont conçus pour mieux appréhender les conditions d'utilisation normales des véhicules que ne le font les essais en laboratoire, comme l'exposent les considérants du règlement n° 2016/427 et du règlement attaqué mentionnés au point 123 ci-dessus. En particulier, le considérant 4 du règlement n° 2016/427 indique que l'objectif des travaux ayant abouti aux essais RDE définis dans ce règlement était de « développer une procédure d'essai [...] RDE reflétant mieux les émissions mesurées sur route ».

- 125 L'importance des essais RDE a d'ailleurs été renforcée depuis que la portée juridique de ces essais a été modifiée par le règlement attaqué aux termes duquel, ainsi que l'a exposé la Commission, à partir des dates d'application des valeurs NTE d'émissions d'oxydes d'azote qu'il définit, ces essais ne sont plus pratiqués à des seules « fins de surveillance », mais leurs résultats conditionnent la possibilité d'obtenir une réception par type et, par la suite, la possibilité d'immatriculer, de vendre, de mettre en service et de faire circuler sur route les véhicules concernés.
- 126 Par conséquent, l'existence parallèle des essais en laboratoire et des essais RDE n'a aucun impact sur l'obligation de respecter les limites d'émissions d'oxydes d'azote fixées pour la norme Euro 6 figurant à l'annexe I du règlement n° 715/2007 en conditions de conduite réelles et, par conséquent, lors des essais RDE.
- 127 Dans ces conditions, la fixation par la Commission elle-même, au moyen de facteurs de conformité CF polluant, de valeurs NTE d'émissions d'oxydes d'azote à ne pas dépasser lors des essais RDE, supérieures aux limites de ces émissions fixées pour la norme Euro 6 figurant à l'annexe I du règlement n° 715/2007, ne peut être admise en l'état du droit applicable.
- 128 En effet, cela conduit de facto à modifier les limites d'émissions d'oxydes d'azote fixées pour la norme Euro 6 figurant à l'annexe I du règlement n° 715/2007 pour les essais RDE, alors que ces limites doivent s'y appliquer, ainsi qu'il ressort du point 122 ci-dessus.
- 129 Il y a lieu de souligner à cet égard que le système visant à faire intervenir un coefficient (le facteur de conformité CF polluant), multiplicateur des limites d'émissions d'oxydes d'azote fixées pour la norme Euro 6, conduit nécessairement à modifier cette norme elle-même, contrairement à un système prenant en compte les performances et les possibles erreurs des appareils de mesure en apportant des corrections aux mesures elles-mêmes, mais non aux limites qui doivent être respectées. En effet, si les marges d'erreur sur les mesures retenues restent dans des proportions suffisamment étroites, le second type de système permet de vérifier avec un degré de fiabilité raisonnable que les limites sont respectées.
- 130 Or, la modification des limites d'émissions d'oxydes d'azote fixées pour la norme Euro 6 figurant à l'annexe I du règlement n° 715/2007 constituant, comme indiqué au point 120 ci-dessus, la modification d'un élément essentiel de ce règlement, la Commission était incompétente pour procéder à une telle modification au titre de ses compétences d'exécution exercées dans le cadre de la procédure de comitologie de réglementation avec contrôle qu'elle tient de l'article 5, paragraphe 3, et de l'article 14, paragraphe 3, de ce règlement.
- 131 Cette conclusion n'est pas mise en cause par le fait que l'existence des facteurs de conformité CF polluant et des valeurs NTE d'émissions d'oxydes d'azote a été prévue dans le règlement 2016/427, qui n'a pas fait l'objet d'un recours en annulation. D'une part, ce règlement, qui est également un règlement de la Commission, ne saurait « faire écran » à l'application des dispositions du règlement n° 715/2007, examinées aux points 112 à 120 ci-dessus, qui déterminent en la matière l'étendue des compétences d'exécution de la Commission et, d'autre part, c'est bien le règlement attaqué lui-même qui conduit à faire appliquer pour les émissions d'oxydes d'azote, à l'occasion des essais RDE, des valeurs NTE supérieures aux limites fixées pour la norme Euro 6, en lieu et place de ces dernières, en rendant contraignantes ces valeurs pour déterminer le succès ou l'échec à ces essais.
- 132 Les moyens d'annulation des requérantes tirés de l'incompétence de la Commission doivent donc être accueillis, pour autant qu'ils visent les facteurs de conformité CF polluant retenus dans le règlement attaqué, dont découlent les valeurs NTE d'émissions d'oxydes d'azote.
- 133 À titre surabondant, à supposer que, contrairement à ce qui est jugé ci-dessus, la Commission puisse néanmoins fixer des facteurs de conformité CF polluant pour tenir compte de certaines incertitudes, il y a lieu de préciser qu'elle ne pouvait en tout état de cause pas retenir les niveaux figurant dans le règlement attaqué en respectant l'étendue de ses compétences d'exécution. Ces niveaux ne permettent pas, avec un degré de fiabilité raisonnable, de vérifier le respect des limites d'émissions d'oxydes d'azote fixées pour la norme Euro 6 figurant à l'annexe I du règlement n° 715/2007 lors des essais

RDE, alors que ses limites doivent s'y appliquer, compte tenu de ce qui est énoncé au point 122 ci-dessus.

- 134 En effet, compte tenu de la valeur très importante des facteurs de conformité CF polluant retenus, de 2,1 et de 1,5, les niveaux d'émissions d'oxydes d'azote mesurés lors des essais RDE peuvent être, respectivement, jusqu'à plus de deux fois supérieurs et jusqu'à une fois et demie supérieurs aux limites de ces émissions fixées pour la norme Euro 6 figurant à l'annexe I du règlement n° 715/2007 sans qu'un essai soit considéré comme négatif. Pour reprendre un exemple donné par les requérantes, cela permet à un véhicule particulier diesel, dont les émissions d'oxydes d'azote sont limitées au titre de la norme Euro 6 à 80 mg/km de passer avec succès l'essai RDE s'il reste en dessous d'une mesure de 168 mg/km pendant la phase transitoire et s'il reste en dessous d'une mesure de 120 mg/km après cette phase. Pour mémoire, la limite fixée pour la norme Euro 5 était de 180 mg/km pour le même type de véhicule.
- 135 Or, même en tenant pour exactes toutes les explications fournies par la Commission quant aux marges d'incertitude technique et statistique qui auraient justifié les facteurs de conformité CF polluant retenus dans le règlement attaqué, les valeurs NTE d'émissions d'oxydes d'azote en découlant ne permettent pas de vérifier, avec un degré de fiabilité raisonnable, si les limites de ces émissions fixées pour la norme Euro 6 figurant à l'annexe I du règlement n° 715/2007 sont ou non respectées par un véhicule à l'occasion d'un essai RDE.
- 136 Effectivement, même en se limitant à la seule application du facteur de conformité CF polluant normal dit « final » de 1,5, expliqué par l'existence d'une marge d'incertitude technique de 0,5, soit de 50 %, force est de constater qu'une marge d'erreur de 50 % représente la moitié de ce qui est censé être mesuré et que, si cette marge est convertie en véritable marge d'erreur par rapport à la mesure de l'appareil, elle aboutit à une marge de 33 % (on admet qu'une mesure à 120 mg/km peut correspondre en réalité à des émissions de 80 mg/km, soit un tiers en moins que la mesure). Cela signifie qu'il ne peut être déterminé à l'issue d'un essai RDE si le véhicule objet de l'essai respecte ou non ces limites, ou même les approche. Ainsi, en prenant en compte un tel facteur, si un PEMS affiche, au retour d'un essai RDE d'un véhicule particulier diesel, un niveau d'émissions d'oxydes d'azote de 120 mg/km, cela peut signifier les trois choses suivantes : soit l'appareil donne des mesures exactes et le véhicule émet bien 120 mg/km d'oxydes d'azote, c'est-à-dire une fois et demie plus que ce que la norme Euro 6 autorise ; soit l'appareil peut effectivement faire des erreurs de mesure d'une ampleur correspondant à la marge d'incertitude technique avancée par la Commission et cela peut vouloir dire que le véhicule n'émet en réalité que 80 mg/km d'oxydes d'azote, c'est-à-dire qu'il respecte juste la norme, ou, au contraire, si l'appareil s'est trompé dans l'autre sens, que le véhicule émet en réalité 160 mg/km d'oxydes d'azote, c'est-à-dire deux fois plus que ce que cette norme autorise. Or, contrairement à ce qu'a indiqué en substance la Commission à l'audience en réponse à une question écrite du Tribunal, rien ne garantit que l'essai en laboratoire va nécessairement « rattraper » le véhicule trop polluant qui aurait franchi avec succès l'étape de l'essai RDE grâce à la marge d'incertitude technique. Rien ne garantit, par exemple, qu'un véhicule particulier diesel « mesuré » à 100 mg/km pendant l'essai RDE et qui a effectivement émis des oxydes d'azote à ce niveau ou à un niveau supérieur pendant cet essai affichera plus de 80 mg/km d'émissions d'oxydes d'azote lors de l'essai en laboratoire. Si les essais en laboratoire étaient aussi fiables, les essais RDE ne seraient d'ailleurs pas nécessaires. A fortiori, les problèmes identifiés ci-dessus existent si le facteur de conformité CF polluant provisoire de 2,1 est utilisé.
- 137 Par conséquent, l'ampleur de l'incertitude résultant de la valeur des facteurs de conformité CF polluant figurant dans le règlement attaqué ne permet en tout état de cause pas, contrairement à ce que soutient la Commission, de faire appliquer les limites d'émissions d'oxydes d'azote fixées pour la norme Euro 6 figurant à l'annexe I du règlement n° 715/2007 lors des essais RDE, compte tenu des très importants écarts possibles entre ces limites et la réalité des volumes d'oxydes d'azote émis pendant les essais, alors même que les valeurs NTE de ces émissions ne seraient pas dépassées selon les mesures effectuées par les PEMS. L'ampleur de l'incertitude conduit ainsi de facto à modifier ces limites pour ces essais, alors que de telles limites doivent, selon les dispositions du règlement n° 715/2007, être respectées en conditions de conduite réelles et, par conséquent, lors d'essais officiels en conditions de conduite réelles préalables à la réception, comme indiqué au point 122 ci-dessus. La

Commission a donc également, pour ces raisons, méconnu les limites de sa compétence à cet égard comme exposé au point 132 ci-dessus.

- 138 À titre encore plus surabondant, il peut être relevé, s'agissant des explications fournies par la Commission pour justifier spécifiquement le facteur de conformité CF polluant provisoire de 2,1 par une marge d'incertitude statistique de 0,6 s'ajoutant à la marge d'incertitude technique de 0,5 retenue pour le facteur de conformité CF polluant normal, dit « final », que ces explications ne sont pas convaincantes au regard de l'objectif que la Commission déclare suivre de faire respecter les limites d'émissions d'oxydes d'azote fixées pour la norme Euro 6 figurant à l'annexe I du règlement n° 715/2007 à l'occasion des essais RDE.
- 139 À ce propos, selon la Commission, la marge d'incertitude statistique provisoire de 60 % serait liée aux différents parcours possibles pouvant être effectués par les conducteurs d'essais. Certes, sans instructions particulières, différents conducteurs à qui un même véhicule serait confié pour une conduite sur route pendant une certaine durée reviendraient avec des résultats très variés en fonction de leur style de conduite, des routes qu'ils auraient effectivement empruntées et des conditions de trafic. Cependant, d'une manière générale, d'éventuels biais ou des incertitudes statistiques (risque de non-représentativité des résultats par rapport à la réalité d'ensemble) se corrigent par un travail sur la représentativité de l'échantillon ou de l'expérience (en l'espèce la représentativité de l'essai) ou par le nombre d'expériences (en l'espèce le nombre d'essais) effectuées, et non en indiquant que les résultats sont susceptibles d'être entachés d'une marge d'erreur de 60 %. En l'occurrence, c'est en imposant un parcours suffisamment représentatif de l'usage moyen réel d'un véhicule (types d'usages – route-ville-autoroute – et conditions de trafic) et en imposant un style de conduite « moyen » que des erreurs importantes par rapport à un tel usage peuvent être évitées. À l'audience, la Commission a d'ailleurs mentionné elle-même plusieurs éléments issus de l'annexe III A du règlement n° 692/2008, qui définit les conditions des essais RDE, allant en ce sens : ainsi les trois types de parcours – route, ville, autoroute – doivent être à peu près équilibrés en durée, les essais doivent avoir lieu un jour ouvrable à moins de 700 mètres d'altitude et un encadrement des vitesses est prévu. Dans ces conditions, la variation aléatoire du temps total de parcours entre une heure et demie et deux heures, qui vise à déjouer l'intervention ou la mise hors service à un moment précis d'un éventuel dispositif d'invalidation, ne devrait pas engendrer des résultats très sensiblement différents selon la durée effective des essais.
- 140 Par ailleurs, même s'il est possible, comme l'a indiqué la Commission à l'audience, qu'un parcours en Estonie un après-midi d'été donne de « meilleurs » résultats qu'un parcours au Luxembourg l'hiver aux heures matinales, d'une part, le contenu de l'annexe III A devrait garantir qu'il ne peut pas y avoir trop de différences entre les caractéristiques des deux parcours (un essai trop extrême – temps trop froid, trop d'embouteillages – serait écarté) et, d'autre part, le règlement n° 715/2007, qui fixe les valeurs limites d'émissions d'oxydes d'azote pour la norme Euro 6, ne prévoit pas que ces limites soient plus élevées au Luxembourg qu'en Estonie. Elles doivent être respectées partout dans l'Union, en tant que « limites maximales ». Les essais RDE ont précisément pour objet de s'assurer que tel est le cas dans des conditions qui, sans être extrêmes, doivent être représentatives de la réalité de l'usage de l'automobile, y compris au Luxembourg.
- 141 De plus, ainsi que l'a confirmé la Commission à l'audience en réponse à une question écrite du Tribunal, un même type de véhicule ne doit pas être soumis à toute une série d'essais RDE dont les résultats seraient amalgamés en les espérant statistiquement représentatifs. Il peut certes y avoir un deuxième essai si une circonstance particulière est intervenue à l'occasion du premier et il peut y avoir un essai RDE pour la réception par type, puis, plus tard, des essais additionnels visant à vérifier la persistance, pendant la durée de vie du véhicule, du respect des limites d'émissions d'oxydes d'azote (ces essais de conformité en service ne sont pas encore pratiqués). Les essais RDE s'effectuent aussi, parce qu'ils sont assez compliqués et coûteux, par « familles d'essai » qui peuvent regrouper plusieurs types de véhicules proches, mis dans la même « famille » par le constructeur et dont seule une sélection des types fait vraiment l'objet des essais, ainsi que le prévoit l'article 3, paragraphe 10, deuxième alinéa, du règlement n° 692/2008, lu ensemble avec son annexe III A, appendice 7. Dans ces conditions, concrètement, au plus quelques véhicules d'une même « famille » font simultanément l'objet d'essais RDE, mais il n'est pas procédé à toute une série d'essais RDE pour un même véhicule,

un type de véhicule ou même une « famille » de types de véhicules dont serait retirée, en quelque sorte, une « moyenne » statistique. Chacun des véhicules soumis à l'essai, en tant que représentant unique d'un type différent de la « famille », doit satisfaire à l'essai RDE pour que l'ensemble de la « famille » à laquelle il appartient soit considérée comme ayant effectué avec succès les essais RDE, ainsi qu'il ressort des points 4.1.1 et 4.1.2 de l'appendice 7 susmentionné. Cela confirme d'ailleurs le fait que les limites d'émissions polluantes définies pour les normes Euro ne sont pas des valeurs qu'il faudrait atteindre dans le cadre d'une approche globalisée, mais qu'il s'agit de limites qui doivent être respectées par chaque véhicule.

142 Tout cela conduit le Tribunal à douter du bien-fondé de l'invocation, par la Commission, de possibles erreurs de nature statistique. Les éléments mis en avant par la Commission semblent mettre en question l'aptitude d'un essai RDE à refléter la réalité de la conduite sur route. Or, sans s'ériger en expert technique, le Tribunal observe que les essais RDE ont été longuement « muris », puisque la Commission indique, dans ses écritures, que les travaux à leur sujet ont commencé en janvier 2011, que des essais de même nature sont pratiqués de manière opérationnelle depuis cette même année pour les véhicules utilitaires lourds et qu'ils n'ont été pratiqués aux seules « fins de surveillance » pour les véhicules objets du règlement n° 715/2007 que sur une courte période, entre le 20 avril 2016, date d'entrée en vigueur du règlement 2016/427, et, pour certains véhicules, le 1^{er} septembre 2017, première date d'application effective des valeurs NTE d'émissions d'oxydes d'azote dans le cadre des réceptions par type. Il serait dans ces conditions surprenant que la Commission n'ait pas eu le temps de préciser et de standardiser suffisamment les essais RDE pour qu'ils soient représentatifs des conditions de conduite réelles sur route afin d'éviter à cet égard une incertitude d'une ampleur de 60 % sur leurs résultats. L'essentiel du règlement 2016/427, qui a introduit l'annexe III A du règlement n° 692/2008, en particulier ses points 4 et suivants et ses onze appendices, qui représentent environ 120 pages en version consolidée mise en ligne dans la base de données EUR-Lex, consiste d'ailleurs à décrire très précisément en quoi consiste un essai RDE et comment il doit être effectué. Au demeurant, même s'il persiste quelques variations de résultats à l'issue d'essais RDE de plusieurs types de véhicules appartenant à une même « famille », ou s'il existait de telles variations entre deux essais du même véhicule, c'est inhérent au concept même d'essai de ce type.

143 La marge d'incertitude de 60 % liée au facteur de conformité CF polluant provisoire de 2,1 n'apparaissant pas justifiée par les problèmes statistiques invoqués par la Commission, cette dernière n'a donc en tout état de cause pas démontré que ce facteur provisoire permettait de vérifier le respect des limites d'émissions d'oxydes d'azote fixées pour la norme Euro 6 figurant à l'annexe I du règlement n° 715/2007 à l'occasion des essais RDE.

144 Il y a donc lieu, pour les raisons exposées aux points 138 à 143 ci-dessus, de confirmer à titre très surabondant que l'instauration du facteur de conformité CF polluant provisoire de 2,1 conduit de facto à modifier ces limites pour les essais RDE, alors que de telles limites doivent, selon les dispositions du règlement n° 715/2007, être respectées en conditions de conduite réelles et, par conséquent, lors d'essais officiels en conditions de conduite réelles préalables à la réception, comme indiqué au point 122 ci-dessus. La Commission a donc également, pour ces raisons, méconnu les limites de sa compétence à cet égard, comme exposé au point 132 ci-dessus.

145 En revanche, les moyens tirés de l'incompétence de la Commission n'ont pas été argumentés à l'égard des autres aspects du règlement attaqué qui ne sont d'ailleurs, d'une manière générale, pas critiqués par les requérantes. Ils ne pourraient donc être accueillis pour ce qui concerne ces autres aspects que si ceux-ci ne sont pas détachables des facteurs de conformité CF polluant retenus dans le règlement attaqué. Cette question sera examinée ci-après dans le cadre de l'examen de l'étendue de l'annulation à prononcer.

– *Sur les autres moyens avancés par les requérantes*

146 Comme indiqué au point 85 ci-dessus, les requérantes ont aussi avancé des moyens tirés de la violation, au fond, de différentes dispositions du droit de l'Union et allégué que la Commission avait procédé à un détournement de pouvoir.

- 147 Tous ces moyens ne visent, comme ceux tirés de l'incompétence de la Commission, qu'à mettre en cause les facteurs de conformité CF polluant retenus dans le règlement attaqué et les valeurs NTE d'émissions d'oxydes d'azote qui en découlent. Pour ce qui concerne les autres aspects du règlement attaqué, leur bien-fondé dépend donc également du caractère détachable, ou non, des différentes dispositions.
- 148 S'agissant de la mise en cause des facteurs de conformité CF polluant retenus dans le règlement attaqué et des valeurs NTE d'émissions d'oxydes d'azote qui en découlent, il peut être relevé que l'incompétence constatée de la Commission pour retenir ces facteurs compte tenu des limites des pouvoirs d'exécution qu'elle tire du règlement n° 715/2007 implique nécessairement de sa part une violation de ce dernier.
- 149 À cet égard, les requérantes allèguent toutes trois la violation de l'annexe I du règlement n° 715/2007. Cette annexe est mentionnée à l'article 4, paragraphe 1, de ce règlement, qui indique que le respect des limites d'émissions figurant dans cette annexe est obligatoire. Elles soutiennent que, en définissant dans le règlement attaqué des facteurs de conformité CF polluant aboutissant à des valeurs NTE d'émissions d'oxydes d'azote au cours des essais RDE supérieures aux limites de ces émissions fixées pour la norme Euro 6 dans cette annexe, la Commission a méconnu l'article 4, paragraphe 1, de ce règlement. L'analyse effectuée ci-dessus aux points 122 à 144 dans le cadre de l'examen des moyens tirés de l'incompétence de la Commission aboutit à la conclusion que cette dernière a effectivement modifié les limites d'émissions d'oxydes d'azote pour les essais RDE alors qu'elles doivent s'appliquer en conditions de conduite réelles, en particulier à l'occasion de ces essais. Dans cette mesure, la Commission a nécessairement méconnu les limites d'émissions d'oxydes d'azote fixées pour la norme Euro 6 figurant dans l'annexe I du règlement n° 715/2007 et, partant, les dispositions de l'article 4, paragraphe 1, du même règlement disposant que le respect de ces limites est obligatoire.
- 150 La Commission a certes également avancé, dans sa défense au fond, l'argument selon lequel aucune modification juridique des limites d'émissions d'oxydes d'azote fixées pour la norme Euro 6 figurant dans l'annexe I du règlement n° 715/2007 n'était intervenue, les requérantes ne faisant état que de modifications « concrètes » ou « pratiques ». Effectivement, ces limites ne sont pas juridiquement modifiées à cette annexe, mais c'est précisément pourquoi leur méconnaissance pour les essais RDE résultant concrètement ou en pratique de l'application à leur place des valeurs NTE d'émissions d'oxydes d'azote supérieures résultant des facteurs de conformité CF polluant retenus dans le règlement attaqué est illégale.
- 151 La violation du règlement n° 715/2007 peut donc également être retenue.
- 152 Pour le surplus, compte tenu de la conclusion à laquelle aboutit le Tribunal aux points 132, 137, 144 et 151 ci-dessus, il n'est pas nécessaire d'examiner les autres moyens et arguments avancés.

– *Sur l'étendue de l'annulation*

- 153 La Commission excipe du fait que les requérantes n'ont présenté d'arguments qu'à l'encontre du point 2 de l'annexe II du règlement attaqué qui détermine la valeur des facteurs de conformité CF polluant finaux et temporaires pour les oxydes d'azote. Cette annexe modifierait elle-même l'annexe III A du règlement n° 692/2008 qui définit les modalités des essais RDE. Selon la Commission, les recours en annulation devraient donc être déclarés irrecevables sur le fondement de l'article 76, sous d), du règlement de procédure, qui exige la présentation d'arguments au soutien des moyens, pour autant que les recours sont dirigés contre les autres dispositions du règlement attaqué, qui seraient détachables de celles mises en cause. Ce à quoi la ville de Paris et l'ayuntamiento de Madrid répondent que l'annulation du point 2 de l'annexe II du règlement attaqué ferait perdre toute cause juridique ou raison à ce règlement dans son ensemble, ce qui justifierait son annulation totale.
- 154 Il convient en l'espèce de se prononcer directement sur la question du caractère détachable des différentes dispositions du règlement attaqué, c'est-à-dire de vérifier si l'illégalité des facteurs de conformité CF polluant pour les oxydes d'azote retenus dans le règlement attaqué doit entraîner automatiquement l'annulation d'autres dispositions de celui-ci qui n'en seraient pas détachables (voir,

en ce sens, arrêt du 11 décembre 2008, Commission/Département du Loiret, C-295/07 P, EU:C:2008:707, points 104 et 105). La Commission soutient pour sa part que les dispositions du règlement attaqué autres que celles fixant ces facteurs sont détachables de ces dernières.

- 155 La disposition fixant les facteurs en cause, qui doit être annulée, figure, comme l'indique la Commission, au point 2 de l'annexe II du règlement attaqué, qui modifie l'annexe III A du règlement n° 692/2008 en y introduisant notamment, après le point 2.1, de nouveaux points 2.1.1 et 2.1.2 dans lesquels la valeur du facteur de conformité final et la valeur du facteur de conformité temporaire concernant la masse des oxydes d'azote sont respectivement indiquées, à « 1 + margin avec margin = 0,5 » et à « 2,1 » et dans lesquels la période d'utilisation possible du facteur de conformité temporaire est définie. Toutefois, le point 2 de l'annexe II du règlement attaqué introduit aussi dans l'annexe III A du règlement n° 692/2008 un nouveau point 2.1.3, concernant une « fonction de transfert », participant au calcul de la valeur NTE, fixée dans l'immédiat à 1 et n'ayant donc pour le moment pas d'impact dans ce calcul et qui n'a pas été critiquée par les requérantes. Le point 2.1.3 de l'annexe III A du règlement n° 692/2008 est ainsi détachable de ses points 2.1.1 et 2.1.2, en particulier de la valeur des facteurs de conformité CF polluant pour les oxydes d'azote qui y est mentionnée, et il n'y a pas lieu d'annuler le point 2 de l'annexe II du règlement attaqué en tant qu'il introduit cette disposition.
- 156 Par ailleurs, est certes lié à la détermination des facteurs de conformité CF polluant pour les oxydes d'azote l'article 1^{er}, points 2 et 3, du règlement attaqué, modifiant l'article 3, paragraphe 10, troisième alinéa, du règlement n° 692/2008. La version modifiée de celui-ci dispose en effet : « [j]usqu'à trois ans après les dates spécifiées à l'article 10, paragraphe 4, et quatre ans après les dates spécifiées à l'article 10, paragraphe 5, du [règlement n° 715/2007] [soit, par exemple, jusqu'au 31 août 2017 pour la réception par type des véhicules particuliers et jusqu'au 31 août 2019 pour leur mise en circulation individuelle], les dispositions suivantes s'appliquent : a) les prescriptions du point 2.1 de l'annexe III A ne s'appliquent pas [il s'agit de celles qui indiquent la formule de calcul de la valeur NTE et qui imposent de ne pas dépasser cette dernière lors des essais RDE] ». Cette disposition fixe a contrario le moment à partir duquel les facteurs de conformité CF polluant, notamment ceux critiqués par les requérantes, s'appliquent pour les essais RDE, autrement dit à partir de quand ces essais ne sont plus pratiqués à des seules fins de surveillance. Toutefois, cette disposition peut aussi concerner d'autres polluants que les oxydes d'azote pour lesquels les facteurs de conformité CF polluant auront été déterminés après ceux de ces oxydes, comme cela a été le cas pour les particules fines. De plus, son annulation n'est pas nécessaire pour que les facteurs de conformité CF polluant pour les oxydes d'azote critiqués ne s'appliquent plus. L'absence de valeur dans les tableaux des facteurs de conformité finaux et temporaires CF polluant figurant aux points 2.1.1 et 2.1.2 de l'annexe III A du règlement n° 692/2008 suffit à elle seule à cet effet. L'article 1^{er}, points 2 et 3, du règlement attaqué, modifiant l'article 3, paragraphe 10, troisième alinéa, du règlement n° 692/2008, est ainsi détachable de la valeur des facteurs de conformité CF polluant pour les oxydes d'azote qui est mentionnée aux points 2.1.1 et 2.1.2 de l'annexe III A de ce dernier règlement et il n'y a donc pas lieu de l'annuler.
- 157 Les autres dispositions du règlement attaqué, qui visent principalement à compléter ou à modifier l'annexe III A du règlement n° 692/2008 pour préciser les conditions des essais RDE, gardent leur raison d'être, contrairement à ce qu'estiment la ville de Paris et l'ayuntamiento de Madrid, même si les facteurs de conformité CF polluant pour les oxydes d'azote retenus dans le règlement attaqué sont annulés. En particulier, l'ensemble du processus prévu pour ces essais, qui n'a pas été critiqué, peut rester en place indépendamment des facteurs de conformité CF polluant définis pour les différents polluants. De plus, même si les facteurs de conformité CF polluant pour les oxydes d'azote retenus dans le règlement attaqué sont annulés, à ce jour, les facteurs de conformité CF polluant pour le nombre de particules définis depuis l'adoption du règlement 2017/1154 doivent s'appliquer dans le cadre du processus prévu pour ces essais RDE.
- 158 Il résulte de ce qui précède que doit seulement être annulé le point 2 de l'annexe II du règlement attaqué, pour autant qu'il fixe, aux points 2.1.1 et 2.1.2 de l'annexe III A du règlement n° 692/2008, 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. Il résulte également de ce qui précède que, conformément à ce qui est indiqué aux points 145 et 147 ci-dessus, les différents moyens des recours

doivent être rejetés pour autant qu'ils concernent les autres dispositions du règlement attaqué et qu'il n'est dès lors pas besoin de se prononcer sur la question de recevabilité soulevée par la Commission à cet égard (voir, en ce sens, arrêt du 26 février 2002, Conseil/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, point 52).

159 La Commission ayant souligné à l'audience que le règlement n° 692/2008, modifié notamment par le règlement attaqué, était remplacé par le règlement 1151/2017, le Tribunal rappelle que, pour se conformer à un arrêt d'annulation et lui donner pleine exécution, l'institution auteur de la disposition annulée doit l'éliminer des actes subséquents dont elle est l'auteur, dans lesquels cette disposition a été reprise, et l'exclure de ses actes à intervenir en tenant compte non seulement du dispositif de l'arrêt, mais également des motifs qui ont amené à celui-ci et qui en constituent le soutien nécessaire (voir, en ce sens, arrêt du 26 avril 1988, Asteris e.a./Commission, 97/86, 99/86, 193/86 et 215/86, EU:C:1988:199, points 26 à 31).

– *Sur les effets dans le temps de l'annulation*

160 L'article 264, second alinéa, TFUE prévoit que, si le juge de l'Union l'estime nécessaire, il indique ceux des effets de l'acte annulé qui doivent être considérés comme définitifs. Cette disposition a notamment été interprétée comme permettant, pour des motifs de sécurité juridique, mais aussi pour des motifs visant à éviter une discontinuité ou une régression dans la mise en œuvre de politiques conduites ou soutenues par l'Union, comme en matière de protection de l'environnement ou de la santé publique, de maintenir pour un délai raisonnable les effets d'un acte annulé (voir, en ce sens, arrêts du 25 février 1999, Parlement/Conseil, C-164/97 et C-165/97, EU:C:1999:99, points 22 à 24, et du 16 avril 2015, Parlement/Conseil, C-317/13 et C-679/13, EU:C:2015:223, points 72 à 74).

161 En l'occurrence, interrogées à l'audience par le Tribunal sur une éventuelle modulation dans le temps des effets de l'annulation qu'il pourrait prononcer, les villes de Paris et de Bruxelles s'y sont déclarées défavorables en exposant en substance que, même s'il n'y avait pas pendant un certain temps de valeur NTE d'émissions d'oxydes d'azote à respecter au cours des essais RDE, compte tenu de la perspective d'exigences plus rigoureuses à cet égard dans un avenir relativement proche, les constructeurs automobiles n'en profiteraient pas pour faire réceptionner des véhicules émettant plus d'oxydes d'azote qu'aujourd'hui, leurs processus industriels ne pouvant pas se permettre d'à-coups. La ville de Bruxelles a ajouté qu'elle était particulièrement défavorable à une limitation des effets pour l'avenir. Pour sa part, la Commission a répondu qu'une modulation des effets de l'annulation ne présenterait d'intérêt que si le Tribunal jugeait en substance que les dispositions critiquées auraient dû être adoptées par le Parlement et le Conseil.

162 Néanmoins, le Tribunal estime que la simple annulation ex tunc des dispositions critiquées pourrait poser deux types de problèmes. Tout d'abord, pour le « passé », c'est-à-dire entre le moment à partir duquel les essais RDE n'ont plus été pratiqués à des seules « fins de surveillance » (par exemple le 1^{er} septembre 2017 pour la réception par type des véhicules particuliers et de transport de personnes) et le moment où le présent arrêt prendra effet compte tenu des dispositions de l'article 60, deuxième alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, il y aurait une incertitude juridique sur la validité des réceptions de véhicules accordées ou des refus de telles réceptions opposés pendant cette période. En effet, l'absence de facteur de conformité CF polluant pour les émissions d'oxydes d'azote pourrait être interprétée soit comme n'imposant aucune valeur NTE à cet égard à l'occasion de ces essais, soit au contraire comme signifiant que ce sont les limites définies pour la norme Euro 6 qui doivent s'appliquer telles quelles. Pour l'avenir, c'est-à-dire entre le moment où le présent arrêt prendra effet et le moment où la Commission ou le Parlement et le Conseil en auront, le cas échéant, tiré des conséquences en précisant la règle applicable à l'occasion de ces essais, la même incertitude juridique perdurerait. Cela pourrait conduire, si prévalait auprès des autorités chargées de la réception des véhicules l'interprétation selon laquelle il n'y a pas durant cette période de limites d'émissions d'oxydes d'azote qui ne peuvent être dépassées à l'occasion des mêmes essais, à ce que des véhicules dépassant même à cet égard les valeurs NTE d'émissions d'oxydes d'azote fixées dans le règlement attaqué bénéficient d'une réception et aboutir ainsi à une régression par rapport aux objectifs de protection de l'environnement et de la santé poursuivis en la matière.

163 L'absence de modulation dans le temps de l'annulation pourrait par conséquent tout à la fois porter atteinte à des intérêts économiques légitimes du secteur automobile qui s'est conformé à la réglementation applicable, le cas échéant à ceux de consommateurs qui ont acquis des véhicules ayant satisfait à cette réglementation et aux politiques de l'Union pour l'environnement et la santé. Il y a donc lieu de décider, d'une part, que les effets de la disposition annulée sont définitifs pour le « passé », au sens précisé au point 162 ci-dessus, et qu'ils sont maintenus pour l'avenir pour une période raisonnable permettant de modifier la réglementation en la matière, période qui ne saurait dépasser douze mois à compter de la prise d'effet du présent arrêt, c'est-à-dire, compte tenu des dispositions de l'article 60, deuxième alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, à compter de l'expiration du délai de pourvoi si aucun pourvoi n'est formé contre le présent arrêt ou, dans le cas contraire, à compter du rejet du pourvoi.

Sur la demande en indemnité de la ville de Paris

164 Ainsi qu'indiqué au point 30 ci-dessus, la ville de Paris demande la condamnation de la Commission à lui verser un euro symbolique en réparation du préjudice que lui aurait causé l'adoption du règlement attaqué. Cette demande est fondée sur l'article 340, deuxième alinéa, TFUE, prévoyant que, « en matière de responsabilité non contractuelle, l'Union doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres, les dommages causés par ses institutions ». La ville de Paris se prévaut à cet égard de l'illégalité de ce règlement, qui résulterait d'une violation caractérisée des normes de droit supérieures à celui-ci, de l'existence d'un préjudice réel et certain dû au coût des mesures qu'elle serait obligée de mettre en œuvre pour compenser l'augmentation de la pollution automobile, à la perte d'attractivité de Paris sur le plan touristique et à la moindre efficacité de ses actions de sensibilisation des habitants aux risques provoqués par les émissions polluantes et, enfin, du lien direct de causalité qui existerait entre le comportement de la Commission et ce préjudice. Elle limite toutefois sa demande indemnitaire à l'euro symbolique, qui permettrait de réparer le préjudice d'image et de légitimité porté à son action en matière environnementale.

165 La Commission conteste la recevabilité de la demande en indemnité de la ville de Paris, notamment parce que celle-ci n'aurait pas sérieusement étayé la réalité des dommages prétendument subis, ni l'existence d'un lien de causalité entre l'adoption du règlement attaqué et ceux-ci.

166 Toutefois, le juge de l'Union est habilité, si une bonne administration de la justice le justifie dans les circonstances de l'espèce qui lui est soumise, à rejeter au fond un recours sans statuer sur l'exception d'irrecevabilité qui lui est opposée (voir, en ce sens, arrêt du 24 juin 2015, Fresh Del Monte Produce/Commission et Commission/Fresh Del Monte Produce, C-293/13 P et C-294/13 P, EU:C:2015:416, point 193 et jurisprudence citée).

167 En l'occurrence, le seul préjudice « d'image et de légitimité » dont la ville de Paris demande l'indemnisation à l'euro symbolique n'est nullement démontré. En effet, aucun élément ne vient étayer la perte d'attractivité touristique ou les difficultés à sensibiliser les habitants aux risques provoqués par les émissions polluantes évoquées par la requérante, qui pourraient correspondre à un préjudice d'image et de légitimité. De même, aucun élément ne vient étayer le fait que de telles situations, à les supposer avérées, découleraient de l'adoption, par la Commission, du règlement attaqué.

168 De plus, il a été jugé que l'annulation de l'acte à l'origine d'un préjudice immatériel de réputation peut, en fonction des circonstances, suffire à la réparation de ce préjudice (voir, en ce sens, arrêts du 30 mai 2017, Safa Nicu Sepahan/Conseil, C-45/15 P, EU:C:2017:402, points 47 à 49, et du 7 octobre 2015, European Dynamics Luxembourg e.a./OHMI, T-299/11, EU:T:2015:757, point 155).

169 Dès lors, en tout état de cause, le préjudice d'image et de légitimité invoqué par la ville de Paris se prêterait particulièrement bien à être réparé symboliquement et de manière suffisante par la seule annulation de la disposition du règlement attaqué qu'elle mettait en cause.

170 Il convient dès lors de rejeter la demande en indemnité de la ville de Paris.

Sur les dépens

- 171 Aux termes de l'article 134, paragraphe 3, du règlement de procédure, chaque partie supporte ses propres dépens si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs. Toutefois, si cela apparaît justifié au vu des circonstances de l'espèce, le Tribunal peut décider que, outre ses propres dépens, une partie supporte une fraction des dépens de l'autre partie.
- 172 La Commission ayant succombé sur plusieurs chefs, il y a lieu de la condamner à supporter, outre ses propres dépens, la moitié des dépens des requérantes.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (neuvième chambre élargie)

déclare et arrête :

- 1) **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), est annulé pour autant qu'il fixe, aux points 2.1.1 et 2.1.2 de l'annexe III A du règlement n° 692/2008 de la Commission, du 18 juillet 2008, portant application du règlement (CE) n° 715/2007 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.**
- 2) **Les recours sont rejetés pour le surplus.**
- 3) **Les effets de la disposition annulée en vertu du point 1 du présent dispositif sont maintenus 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 du présent arrêt.**
- 4) **La Commission européenne supportera ses propres dépens ainsi que la moitié de ceux exposés par la ville de Paris, la ville de Bruxelles et l'ayuntamiento de Madrid.**

Gervasoni

Madise

da Silva Passos

Kowalik-Bańczyk

Mac Eochaidh

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 13 décembre 2018.

Le greffier

Le président

E. Coulon

S. Gervasoni

* Langues de procédure : l'espagnol et le français.