Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. ATHANASIOS RANTOS
présentées le 3 mars 2022 [1]

Affaire C-873/19

Deutsche Umwelthilfe eV
contre
Bundesrepublik Deutschland,
en présence de
Volkswagen AG

[demande de décision préjudicielle formée par le Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (tribunal administratif du Schleswig-Holstein, Allemagne)]

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Convention d'Aarhus – Accès à la justice – Article 9, paragraphe 3 – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Article 47, premier alinéa – Droit à une protection juridictionnelle effective – Association de protection de l'environnement agréée – Qualité pour agir devant une juridiction nationale pour contester la réception CE par type accordée à des véhicules – Règlement (CE) nº 715/2007 – Réception des véhicules à moteur – Article 5, paragraphe 2 – Moteur diesel – Réduction des émissions d'oxyde d'azote limitée par une "fenêtre de températures" – Dispositif d'invalidation – Autorisation d'un tel dispositif lorsque le besoin se justifie en termes de protection du moteur contre des dégâts ou un accident et pour le fonctionnement en toute sécurité du véhicule – Niveau de la technologie »

I. Introduction

1. Dans l'affaire au principal, l'autorité nationale compétente en matière de réception CE par type a pris la décision d'autoriser, pour des véhicules produits par le constructeur automobile Volkswagen AG et équipés d'un moteur diesel de génération Euro 5, un logiciel intégré dans le calculateur de contrôle moteur qui, au regard de certaines conditions de température extérieure, réduit le recyclage des gaz d'échappement, ce qui a pour conséquence d'augmenter les émissions d'oxyde d'azote (NOx).

[1] Langue originale : le français.

2. Deutsche Umwelthilfe eV, une association de protection de l'environnement agréée, a introduit un recours contre cette décision devant le Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (tribunal administratif du Schleswig-Holstein, Allemagne) en soutenant que ce logiciel constitue un « dispositif d'invalidation » illicite, au sens de l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 715/2007 [2].

3. Selon la juridiction de renvoi, Deutsche Umwelthilfe ne dispose pas, dans le cadre du droit national, de la qualité pour agir afin de contester ladite décision. Dès lors, cette juridiction demande à la Cour, premièrement, si l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus [3], lu en combinaison avec l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), exige qu'une telle association soit recevable à contester devant les juridictions nationales une décision administrative accordant la réception CE par type de véhicules au regard de l'article 5, paragraphe 2, du règlement nº 715/2007.

4. Deuxièmement, en cas de réponse affirmative, la juridiction de renvoi cherche à savoir si le « besoin » d'un dispositif d'invalidation, au sens dudit article 5, paragraphe 2, s'apprécie selon le niveau de technologie existant à la date de la réception CE par type des véhicules concernés et s'il convient de prendre en compte d'autres circonstances susceptibles de rendre licite un tel dispositif d'invalidation.

II. Le cadre juridique

A. Le droit international

5. L'article 1er de la convention d'Aarhus, intitulé « Objet », stipule :

« Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente convention. »

6. L'article 2 de cette convention, intitulé « Définitions », énonce, à ses paragraphes 4 et 5 :

« 4. Le terme "public" désigne une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes.

5. L'expression "public concerné" désigne le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel ; aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales

[2] Règlement 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), tel que modifié par le règlement (CE) nº 692/2008 de la Commission, du 18 juillet 2008 (JO 2008, L 199, p. 1) (ci-après le « règlement nº 715/2007 »).

[3] Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus (Danemark) le 25 juin 1998 et approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005 (JO 2005, L 124, p. 1, ci-après la « convention d'Aarhus »).

qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt. »

7. L'article 9 de ladite convention, intitulé « Accès à la justice », est libellé comme suit, à ses paragraphes 2 et 3 :

« 2. Chaque partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que les membres du public concerné

a) ayant un intérêt suffisant pour agir ou, sinon,

b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'une partie pose une telle condition, puissent former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par loi pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 et, si le droit interne le prévoit et sans préjudice du paragraphe 3 ci-après, des autres dispositions pertinentes de la présente convention.

Ce qui constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit est déterminé selon les dispositions du droit interne et conformément à l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de la présente convention. À cet effet, l'intérêt qu'a toute organisation non gouvernementale répondant aux conditions visées au paragraphe 5 de l'article 2 est réputé suffisant au sens du point a) ci-dessus. Ces organisations sont également réputées avoir des droits auxquels il pourrait être porté atteinte au sens du point b) ci-dessus.

[...]

3. En outre, et sans préjudice des procédures de recours visées aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus, chaque partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement. »

B. Le droit de l'Union

1. Le règlement (CE) nº 1367/2006

8. L'article 1er du règlement (CE) nº 1367/2006 [4], intitulé « Objet », énonce, à son paragraphe 1 :

« Le présent règlement a pour objet de contribuer à l'exécution des obligations découlant de la convention de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière

[4] Règlement du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (JO 2006, L 264, p. 13).

d'environnement, ci-après dénommée "convention d'Aarhus", en établissant des dispositions visant à appliquer aux institutions et organes communautaires les dispositions de la convention, notamment :

[...]

d) en garantissant l'accès à la justice en matière d'environnement au niveau de la Communauté, dans les conditions prévues par le présent règlement. »

9. L'article 2 de ce règlement, intitulé « Définitions », prévoit, à son paragraphe 1, sous f) :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

[...]

f) "droit de l'environnement", toute disposition législative communautaire qui, indépendamment de sa base juridique, contribue à la poursuite des objectifs de la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement tels que prévus par le traité : la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, la protection de la santé des personnes, l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles et la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement. »

2. Le règlement n° 715/2007

10. Aux termes des considérants 1, 6 et 7 du règlement n° 715/2007 :

« (1) [...] Les exigences techniques pour la réception des véhicules à moteur au regard des émissions devraient [...] être harmonisées pour éviter des exigences qui varient d'un État membre à un autre, et pour garantir un niveau élevé de protection de l'environnement.

[...]

(6) Il est notamment nécessaire de continuer à réduire considérablement les émissions d'oxyde d'azote des véhicules diesels pour améliorer la qualité de l'air et respecter les valeurs limites en termes de pollution. [...]

(7) En fixant des normes pour les émissions, il importe de prendre en compte les implications pour les marchés et la compétitivité des constructeurs, les coûts directs et indirects imposés aux entreprises et les avantages en termes de stimulation de l'innovation, d'amélioration de la qualité de l'air, de réduction des frais de santé tout comme des années de vie gagnées, ainsi que les implications pour le bilan total des émissions de CO_2. »

11. L'article 1er de ce règlement, intitulé « Objet », énonce, à son paragraphe 1 :

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

12. L'article 3 dudit règlement, intitulé « Définitions », prévoit, à son point 10 :

« Aux fins du présent règlement et de ses mesures d'exécution, les définitions suivantes s'appliquent :

[...]

10) "dispositif d'invalidation" signifie tout élément de conception qui détecte la température, la vitesse du véhicule, le régime du moteur en tours/minute, la transmission, une dépression ou tout autre paramètre aux fins d'activer, de moduler, de retarder ou de désactiver le fonctionnement de toute partie du système de contrôle des émissions, qui réduit l'efficacité du système de contrôle des émissions dans des conditions dont on peut raisonnablement attendre qu'elles se produisent lors du fonctionnement et de l'utilisation normaux des véhicules. »

13. L'article 5 du même règlement, intitulé « Exigences et essais », dispose, à ses paragraphes 1 et 2 :

« 1. Le constructeur équipe les véhicules de telle sorte que les composants susceptibles d'exercer un effet sur les émissions sont conçus, construits et montés de manière à permettre aux véhicules, en utilisation normale, de se conformer au présent règlement et à ses mesures d'exécution.

2. L'utilisation de dispositifs d'invalidation qui réduisent l'efficacité des systèmes de contrôle des émissions est interdite. Cette interdiction ne s'applique pas lorsque :

a) le besoin du dispositif se justifie en termes de protection du moteur contre des dégâts ou un accident et pour le fonctionnement en toute sécurité du véhicule ;

b) le dispositif ne fonctionne pas au-delà des exigences du démarrage du moteur ;

ou

c) les conditions sont substantiellement incluses dans les procédures d'essai pour vérifier les émissions par évaporation et les émissions moyennes au tuyau arrière d'échappement. »

14. L'annexe I du règlement nº 715/2007, intitulée « Limites d'émission », prévoit les valeurs limites d'émissions de NOx, notamment pour les véhicules de génération Euro 5, qui font l'objet du tableau 1.

3. La directive 2007/46/CE

15. La directive 2007/46/CE[5] a été abrogée par le règlement (UE) 2018/858[6], avec effet au 1er septembre 2020, en vertu de l'article 88 de ce dernier. Cependant, compte tenu de la date des faits en cause, cette directive demeure applicable au litige au principal.

16. L'article 1er de cette directive, intitulé « Objet », énonçait :

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

[...]

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

17. L'article 3 de ladite directive, intitulé « Définitions », prévoyait, à son point 5 :

« Aux fins de la présente directive et des actes réglementaires énumérés à l'annexe IV, sauf dispositions contraires y figurant, on entend par :

[...]

5. "réception CE par type" : l'acte par lequel un État membre certifie qu'un type de véhicule, de système, de composant ou d'entité technique satisfait aux dispositions administratives et aux exigences techniques applicables de la présente directive et des actes réglementaires énumérés à l'annexe IV ou à l'annexe XI. »

18. L'annexe IV de la même directive, intitulée « Exigences aux fins d'une réception CE par type de véhicules », visait, dans sa partie I, intitulée « Actes réglementaires applicables aux fins d'une réception CE par type des véhicules produits en séries illimitées », le règlement nº 715/2007 en ce qui concerne les « [é]missions des véhicules utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6)/accès aux informations ».

[5] Directive du Parlement européen et du Conseil du 5 septembre 2007 établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules (directive-cadre) (JO 2007, L 263, p. 1), telle que modifiée par le règlement (UE) nº 214/2014 de la Commission, du 25 février 2014 (JO 2014, L 69, p. 3) (ci-après la « directive 2007/46 »).

[6] Règlement du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à moteur et de leurs remorques, ainsi que des systèmes, composants et entités techniques distinctes destinés à ces véhicules, modifiant les règlements (CE) nº 715/2007 et (CE) nº 595/2009 et abrogeant la directive 2007/46/CE (JO 2018, L 151, p. 1).

C. Le droit allemand

19. L'article 42 de la Verwaltungsgerichtsordnung (code de justice administrative)[7], dans sa version applicable au litige au principal (ci-après la « VwGO »), énonce :

« 1. Un recours peut être formé en vue d'obtenir l'annulation d'un acte administratif (recours en annulation), ou la condamnation de l'administration à prendre un acte qu'elle a refusé ou s'est abstenue de prendre (recours en injonction).

2. Dans la mesure où la loi n'en dispose pas autrement, le recours n'est recevable que si le requérant fait valoir qu'il est lésé dans ses droits par l'acte administratif en cause, ou par le refus ou l'abstention de prendre ledit acte. »

20. L'article 113, paragraphe 1, de la VwGO prévoit :

« Dans la mesure où l'acte administratif est illégal et où le requérant est, de ce fait, lésé dans ses droits, le tribunal annule l'acte administratif et, le cas échéant, la décision faisant suite à un recours. [...] »

21. L'article 1er, paragraphe 1, du Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG - Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) [loi portant dispositions complémentaires sur les recours en matière d'environnement prévus par la directive 2003/35/CE [8] (loi sur les recours en matière d'environnement)][9], dans sa version applicable au litige au principal (ci-après l'« UmwRG »), dispose :

« La présente loi est applicable aux recours contre les décisions suivantes :

[...]

5) actes administratifs ou contrats de droit public autorisant des projets autres que ceux visés aux points 1 à 2b en application de dispositions ayant trait à l'environnement du droit fédéral, du droit du Land ou d'actes directement applicables du droit de l'Union, et

6) actes administratifs concernant des mesures de surveillance ou de contrôle prises en vue de la mise en œuvre ou de l'exécution des décisions visées aux points 1 à 5, destinés à assurer le respect des dispositions ayant trait à l'environnement du droit fédéral, du droit du Land ou d'actes directement applicables du droit de l'Union.

La présente loi s'applique également lorsque, contrairement aux dispositions en vigueur, une décision visée à la première phrase n'a pas été prise. [...]

[...]

7 BGBl. 1991 I, p. 686.

8 Directive du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CCE et 96/61/CE du Conseil (JO 2003, L 156, p. 17).

9 BGBl. 2017 I, p. 3290.

Les première et deuxième phrases sont sans application lorsqu'une décision au sens du présent paragraphe a été adoptée en conséquence d'une décision des tribunaux administratifs tranchant un litige. »

22. L'article 2, paragraphe 1, de l'UmwRG est libellé comme suit :

« Une association nationale ou étrangère agréée conformément à l'article 3 peut, sans être tenue de faire valoir être lésée dans ses droits, former des recours conformément à la VwGO contre une décision visée à l'article 1er, paragraphe 1, première phrase, ou contre l'omission de prendre une telle décision, lorsque l'association

1) fait valoir qu'une décision visée à l'article 1er, paragraphe 1, première phrase, ou l'omission de prendre cette décision, est contraire à des dispositions susceptibles d'être pertinentes aux fins de la décision ;

2) fait valoir qu'elle est affectée par une décision visée à l'article 1er, paragraphe 1, première phrase, ou par l'omission de prendre cette décision, dans son champ d'activité statutaire d'aider à la réalisation des objectifs de protection de l'environnement, et

3) s'agissant d'une procédure visée

   a) à l'article 1er, paragraphe 1, première phrase, points 1 à 2b, était habilitée à y participer ;

   b) à l'article 1er, paragraphe 1, première phrase, point 4, était habilitée à y participer et que, dans ce cadre, elle s'est exprimée sur le fond conformément aux dispositions en vigueur, ou que l'occasion de s'exprimer ne lui a pas été donnée, contrairement aux dispositions en vigueur.

En cas de recours contre une décision visée à l'article 1er, paragraphe 1, première phrase, points 2a à 6, ou contre l'omission de prendre cette décision, l'association doit en outre invoquer la violation de dispositions ayant trait à l'environnement. »

23. Aux termes de l'article 25, paragraphe 2, de la Verordnung über die EG-Genehmigung für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger sowie für Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten für diese Fahrzeuge (EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung) [règlement sur la réception CE des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules (règlement sur la réception CE des véhicules à moteur) [10], dans sa version applicable au litige au principal (ci-après l'« EG-FGV »)] :

« 1. Si le Kraftfahrt-Bundesamt [office fédéral pour la circulation des véhicules à moteur (Allemagne) (ci-après le « KBA »)] constate que des véhicules, systèmes, composants ou entités techniques ne sont pas conformes au type réceptionné, il peut prendre les mesures nécessaires au titre de celle des directives [2007/46], 2002/24/CE [11] et 2003/37/CE [12] qui est applicable au type concerné, pour assurer la conformité de la production au type réceptionné.

10 BGBl. 2011 I, p. 126.

11 Directive du Parlement européen et du Conseil du 18 mars 2002 relative à la réception des véhicules à moteur à deux ou trois roues et abrogeant la directive 92/61/CEE du Conseil (JO 2002, L 124, p. 1).

12 Directive du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 concernant la réception par type des tracteurs agricoles ou forestiers, de leurs remorques et de leurs engins interchangeables tractés, ainsi que des systèmes, composants et entités techniques de ces véhicules, et abrogeant la directive 74/150/CEE (JO 2003, L 171, p. 1).

2. Afin de remédier à des défauts apparus et de garantir la conformité de véhicules déjà mis en circulation, de composants ou d'entités techniques, l'office fédéral pour la circulation des véhicules à moteur peut prendre a posteriori des dispositions complémentaires. »

III. Le litige au principal, les questions préjudicielles et la procédure devant la Cour

24. Volkswagen a produit, notamment, des véhicules automobiles modèle VW Golf Plus TDI, équipés d'un moteur diesel de type EA 189 de génération Euro 5 et dotés d'une cylindrée de 2 litres (ci-après les « véhicules concernés »). Ces véhicules disposent d'une vanne pour le recyclage des gaz d'échappement.

25. Les véhicules concernés comprenaient, à l'origine, un logiciel intégré dans le calculateur de contrôle moteur comportant un « mode 0 » et un « mode 1 » (ci-après le « système de commutation »). Le mode 1 était utilisé pour le test d'homologation relatif aux émissions de polluants, appelé « New European Driving Cycle » (NEDC), qui s'effectue en laboratoire. En l'absence des conditions caractéristiques de ce test d'homologation, le mode 0 s'appliquait et, dans ce cas, le taux de recyclage des gaz d'échappement diminuait. En fonctionnement réel, ces véhicules se trouvaient presque exclusivement en mode 0, avec la conséquence qu'ils ne respectaient pas les valeurs limites de NOx prévues par le règlement nº 715/2007. Il ressort de la décision de renvoi que le système de commutation constituait, dès lors, un dispositif d'invalidation illicite, au sens de l'article 5, paragraphes 1 et 2, de ce règlement. Dans le cadre de la procédure de réception CE par type des véhicules concernés, Volkswagen n'a pas déclaré au KBA la présence de ce système.

26. Le 15 octobre 2015, le KBA a adopté une décision, en application de l'article 25, paragraphe 2, de l'EG-FGV, par laquelle il a notamment ordonné à Volkswagen d'assurer la conformité des moteurs de type EA 189 de génération Euro 5 à la réglementation nationale et de l'Union européenne en vigueur. Le KBA a précisé que les solutions devaient lui être soumises pour approbation préalablement à leur mise en pratique.

27. Dans ce cadre, Volkswagen a procédé à la mise à jour du logiciel intégré dans le calculateur de contrôle moteur équipant les véhicules concernés (ci-après le « logiciel en cause »). Ce logiciel a établi une fenêtre de températures, en vertu de laquelle le taux de recyclage des gaz d'échappement, à savoir la quotité de gaz d'échappement redirigée dans le moteur, est de 0 % lorsque la température extérieure est inférieure à – 9 degrés Celsius, de 85 % lorsqu'elle se situe entre – 9 et 11 degrés Celsius, et augmente au-delà de 11 degrés Celsius pour atteindre 100 % à partir d'une température extérieure de 15 degrés Celsius (ci-après la « fenêtre de températures »).

28. Par décision du 20 juin 2016 (ci-après la « décision litigieuse »), le KBA a accordé une autorisation pour le logiciel en cause. À cet égard, il a notamment retenu l'absence de dispositifs d'invalidation illicites, au sens du règlement nº 715/2007, considérant que les dispositifs d'invalidation encore présents étaient licites.

29. Le 15 novembre 2016, Deutsche Umwelthilfe, une association habilitée à ester en justice conformément à l'article 3 de l'UmwRG, a formé un recours administratif contre la décision litigieuse, qui n'avait pas encore fait l'objet d'une décision à la date de la présente demande de décision préjudicielle.

30. Le 24 avril 2018, cette association a introduit un recours devant le Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (tribunal administratif du Schleswig-Holstein), la juridiction de renvoi, tendant à l'annulation de la décision litigieuse. Elle a soutenu que le logiciel en cause instaurait un dispositif d'invalidation qui devait être considéré comme étant illicite, au sens de l'article 5, paragraphe 2, du règlement nº 715/2007, dès lors que celui-ci s'active quand les températures moyennes existant en Allemagne, à savoir environ 10,4 degrés Celsius au cours de l'année 2018, sont atteintes. Selon ladite association, les constructeurs automobiles disposent, en principe, de la possibilité de concevoir des moteurs qui n'exigent pas de réduire, pour des raisons techniques, la performance des systèmes de contrôle des émissions de NOx à des températures moyennes, c'est-à-dire dans des conditions normales de fonctionnement.

31. La Bundesrepublik Deutschland (République fédérale d'Allemagne) a fait valoir que Deutsche Umwelthilfe n'a pas la qualité pour agir pour contester la décision litigieuse et, par conséquent, que son recours est irrecevable.

32. Selon la juridiction de renvoi, Deutsche Umwelthilfe ne dispose pas, en l'occurrence, de la qualité pour agir en vertu de l'article 42, paragraphe 2, de la VwGO, aux termes duquel, dans la mesure où la loi n'en dispose pas autrement, le recours n'est recevable que si le requérant fait valoir qu'il est lésé dans ses droits par l'acte administratif en cause. En effet, il n'existerait pas de disposition de la loi qui, contrairement au système de recours individuels sur lequel repose cette disposition, pourrait exceptionnellement conférer à cette association qualité pour agir.

33. Notamment, l'affaire au principal ne relèverait pas du champ d'application de l'UmwRG, tel qu'il est défini à l'article 1er, paragraphe 1, de cette loi. En effet, parmi les décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours de la part d'une organisation de protection de l'environnement, la seule catégorie envisageable en l'occurrence serait celle visée à l'article 1er, paragraphe 1, premier alinéa, point 5), de l'UmwRG, aux termes duquel cette loi est applicable aux recours contre les actes administratifs ou les contrats de droit public autorisant des projets autres que ceux visés aux points 1 à 2b dudit article 1er, paragraphe 1, en application de dispositions ayant trait à l'environnement du droit fédéral, du droit du Land ou d'actes directement applicables du droit de l'Union. À cet égard, selon la juridiction de renvoi, l'article 5, paragraphe 2, du règlement nº 715/2007 présente un lien avec l'environnement et ne constitue pas uniquement une règle technique visant à réguler le marché intérieur, ainsi qu'il ressortirait des considérants 1, 4 et 7 de ce règlement.

34. Cependant, l'article 1er, paragraphe 1, premier alinéa, point 5), de l'UmwRG viserait uniquement des actes administratifs autorisant des « projets ». La notion de « projet », au sens de cette disposition, aurait été adoptée en lien avec la directive 85/337/CEE [13], laquelle définit, à son article 1er, paragraphe 2, un « projet », comme la « réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages » (premier tiret) et « d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol » (second tiret). Dans ce cadre, la réglementation nationale concernerait uniquement des installations fixes ou des mesures constitutives d'une intervention directe. Or, la réception CE par type de véhicules tout comme la modification de la réception CE visée par la décision litigieuse seraient relatives à l'« autorisation » d'un produit et ne constitueraient pas un « projet » au sens du droit national, dans la mesure où elles ne portent pas sur une installation fixe et qu'elles n'entraînent aucune intervention directe dans le milieu naturel ou le paysage.

[13] Directive du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO 1985, L 175, p. 40). Celle-ci a été abrogée par la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO 2012, L 26, p. 1).

35. En outre, selon la juridiction de renvoi, une interprétation large de la notion de « projet », au sens de l'article 1er, paragraphe 1, premier alinéa, point 5), de l'UmwRG, ne permettrait pas de parvenir à une autre conclusion. Certes, la Cour aurait relevé qu'il appartient au juge national, afin d'assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union de l'environnement, de donner de son droit national une interprétation qui, dans toute la mesure du possible, soit conforme aux objectifs fixés à l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus [14]. Cependant, en raison de la définition claire de la notion de « projet » en droit national, la juridiction de renvoi se verrait empêchée d'étendre cette notion dans la présente affaire à l'autorisation de la mise à jour du logiciel en cause en vue de mettre les véhicules concernés en conformité avec la réglementation en vigueur.

36. Par ailleurs, il ne serait pas possible d'appliquer les dispositions de l'UmwRG par analogie, sur le fondement d'une lacune involontaire de la réglementation nationale, c'est-à-dire lorsque le législateur n'avait pas identifié l'intérêt en cause ou ne pouvait pas l'identifier en raison d'un changement de circonstances ultérieur. En effet, au cours du processus législatif ayant conduit à la modification de l'UmwRG intervenue pendant l'année 2017, qui visait notamment à adapter la loi aux exigences du droit international public résultant de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus et à prendre en compte l'arrêt du 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), la question de l'application de la notion de « projet », au sens de l'article 1er, paragraphe 1, premier alinéa, point 5), de cette loi, à des autorisations de produits aurait été identifiée et débattue. À cet égard, il aurait été explicitement précisé que ladite loi ne concernerait pas le domaine des produits, y compris pour les véhicules. En outre, l'exposé des motifs de la même loi indiquerait expressément que le législateur national aurait renoncé à transposer l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus dans une disposition générale au motif que cela constituerait une source de difficultés majeures de délimitation et d'insécurité juridique.

37. Deutsche Umwelthilfe ne pourrait pas davantage se prévaloir d'une qualité pour agir qui découlerait directement de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus. En effet, dès lors que cette disposition, en tant que telle, est dépourvue d'effet direct en droit de l'Union, comme l'a énoncé l'arrêt du 20 décembre 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, ci-après l'« arrêt Protect », EU:C:2017:987, point 45), elle ne constituerait pas une disposition législative au sens de l'article 42, paragraphe 2, premier membre de phrase, de la VwGO.

38. La juridiction de renvoi ajoute que Deutsche Umwelthilfe n'a pas non plus qualité pour agir contre la décision litigieuse en vertu de l'article 42, paragraphe 2, deuxième membre de phrase, de la VwGO, aux termes duquel la partie requérante doit faire valoir qu'elle est lésée dans ses droits par l'acte administratif en cause. En effet, le système de recours individuels prévu par la VwGO serait fondé sur les droits subjectifs. Or, l'affaire au principal ne semblerait pas concerner un droit subjectif d'une personne physique auquel il aurait été porté atteinte. La violation de l'interdiction d'utiliser des dispositifs d'invalidation énoncée à l'article 5, paragraphe 2, du règlement nº 715/2007, seule susceptible d'être pertinente à ce titre en l'occurrence, ne conférerait pas de droit subjectif à une personne physique, car cette disposition ne viserait pas à protéger un cercle de personnes qui se délimite de façon décisive de la collectivité.

[14] Arrêt du 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, point 50).

39. Dès lors, selon la juridiction de renvoi, l'issue de l'affaire au principal dépend du point de savoir si Deutsche Umwelthilfe peut se prévaloir d'une qualité pour agir découlant directement du droit de l'Union. À la lumière de l'arrêt Protect, celle-ci pourrait résulter des dispositions combinées de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus et de l'article 47, premier alinéa, de la Charte. À cet égard, cette juridiction souligne que l'affaire au principal ne relève pas de l'article 9, paragraphe 2, de cette convention dès lors que, d'une part, la décision litigieuse n'est pas une décision régie par l'article 6 de ladite convention et que, d'autre part, il n'existe pas de disposition de droit interne, au sens de l'article 9, paragraphe 2, première phrase, de la même convention, rendant d'autres dispositions de celle-ci applicables.

40. La juridiction de renvoi indique que, s'agissant des conséquences de l'arrêt Protect sur le droit procédural national, des juridictions nationales auraient rendu des décisions divergentes, ce qui nourrit ses doutes quant au fait que le droit de l'Union permette à une association de protection de l'environnement agréée, même au-delà des possibilités de recours déjà prévues par l'UmwRG, de contester une autorisation administrative d'un produit du type en cause en l'espèce si l'action de cette association vise à faire respecter des dispositions du droit de l'environnement de l'Union qui ne donnent naissance à aucun droit subjectif.

41. Dans l'hypothèse où la Cour considérerait qu'une association de protection de l'environnement dispose de la qualité pour agir pour contester la réception CE par type de véhicules, la juridiction de renvoi estime que la légalité de la décision litigieuse dépend de façon décisive de l'interprétation de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 715/2007, en particulier en ce qui concerne la notion de « besoin » d'un dispositif d'invalidation. Cette juridiction se demande si les constructeurs automobiles doivent tenir compte du niveau actuel de la technologie pour savoir si un dispositif d'invalidation est effectivement nécessaire en termes de protection du moteur contre des dégâts ou un accident et pour le fonctionnement en toute sécurité du véhicule.

42. C'est dans ces conditions que le Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (tribunal administratif du Schleswig-Holstein) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Convient-il d'interpréter l'article 9, paragraphe 3, de la [convention d'Aarhus], lu en combinaison avec l'article 47 de la [Charte], en ce sens que des associations de protection de l'environnement doivent par principe pouvoir contester devant les tribunaux une décision administrative autorisant – éventuellement en violation de l'article 5, paragraphe 2, du règlement [n° 715/2007] – la fabrication de voitures particulières à moteur diesel pourvues de dispositifs d'invalidation ?

2) En cas de réponse affirmative à la première question :

   a) Convient-il d'interpréter l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 715/2007 en ce sens que le besoin du dispositif d'invalidation en termes de protection du moteur contre des dégâts ou un accident et pour le fonctionnement en toute sécurité du véhicule s'apprécie par principe à l'aune du niveau actuel de la technologie, entendu comme ce qui est techniquement faisable à la date de la réception par type ?

b) Outre le niveau de la technologie, convient-il de prendre en compte d'autres circonstances, susceptibles de rendre licite un dispositif d'invalidation alors même que, mesuré à la seule aune du niveau de la technologie à la date pertinente, il n'y a pas de "besoin", au sens de l'article 5, paragraphe 2, point a), du règlement nº 715/2007, pour ce dispositif ? »

43. Des observations écrites ont été déposées par Deutsche Umwelthilfe, le KBA, Volkswagen, ainsi que par la Commission européenne. Ces parties et intéressés ont également répondu par écrit aux questions posées par la Cour.

IV. Analyse

A. Sur la première question préjudicielle

44. Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus, lu en combinaison avec l'article 47, premier alinéa, de la Charte, doit être interprété en ce sens qu'une association de protection de l'environnement agréée, habilitée à ester en justice en vertu du droit national, doit pouvoir contester devant une juridiction nationale une décision administrative accordant une réception CE par type de véhicules susceptible d'être contraire à l'article 5, paragraphe 2, du règlement nº 715/2007, disposition qui interdit, sauf exception, l'utilisation de dispositifs d'invalidation réduisant l'efficacité des systèmes de contrôle des émissions.

45. Aux termes de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus, sans préjudice des procédures de recours visées aux paragraphes 1 et 2 de cet article, chaque partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.

46. Afin de répondre à cette question, j'examinerai le champ d'application de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus puis la portée de cette disposition, lue en combinaison avec l'article 47, premier alinéa, de la Charte.

1. Sur le champ d'application de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus

47. Il convient d'emblée de relever que l'affaire au principal porte sur la possibilité *d'engager une procédure judiciaire pour contester l'acte d'une autorité publique,* à savoir la réception CE par type de véhicules. Ces conditions visées à l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus sont par conséquent remplies. Les autres conditions portent sur les champs d'application matériel et personnel de cette disposition, qui seront traités successivement.

48. En ce qui concerne son champ d'application matériel, l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus exige que l'acte concerné aille à l'encontre des « dispositions du droit national de l'environnement ». En l'occurrence, l'acte invoqué par Deutsche Umwelthilfe est le règlement nº 715/2007, et, en particulier, l'article 5, paragraphe 2, de celui-ci. Il convient donc de vérifier si cette disposition relève du « droit national de l'environnement ».

49. À cet égard, d'une part, contrairement à ce que soutient le KBA, je partage la position de la juridiction de renvoi selon laquelle ce règlement relève du droit de l'environnement et qu'il ne doit donc pas être considéré uniquement comme une règle technique visant à réguler le marché intérieur. En effet, il me semble que cette question a été tranchée par l'arrêt du 17 décembre 2020, CLCV e.a. (Dispositif d'invalidation sur moteur diesel) (C-693/18, ci-après l'« arrêt CLCV », EU:C:2020:1040, point 113), lequel a énoncé que l'objectif poursuivi par le règlement nº 715/2007 consiste à garantir un niveau élevé de protection de l'environnement et à améliorer la qualité de l'air au sein de l'Union.

50. Le KBA souligne également que ce règlement est fondé sur l'article 95 CE (devenu article 114 TFUE), qui concerne 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. Cependant, le paragraphe 3 dudit article 95 dispose que la Commission, dans ses propositions prévues en matière de santé, de sécurité, de *protection de l'environnement* et de protection des consommateurs, prend pour base un niveau de protection élevé en tenant compte notamment de toute nouvelle évolution basée sur des faits scientifiques. Par conséquent, le fait que ledit règlement n'est pas fondé sur une base juridique spécifique à l'environnement, à savoir l'article 175 CE, n'est pas de nature à exclure le lien du même règlement avec le droit de l'environnement.

51. En tout état de cause, l'article 2, paragraphe 1, sous f), du règlement nº 1367/2006 définit le « droit de l'environnement » comme « toute disposition législative communautaire qui, *indépendamment de sa base juridique*, contribue à la poursuite des objectifs de la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement tels que prévus par le traité : *la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement*, la protection de la santé des personnes, l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles et la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement » [15]. Or, tel est bien le cas du règlement nº 715/2007.

52. S'agissant plus spécifiquement de l'article 5, paragraphe 2, de ce règlement, cette disposition concerne les « dispositifs d'invalidation », au sens de l'article 3, point 10, dudit règlement. Si ladite disposition présente un caractère technique, elle s'inscrit dans le cadre du même règlement et vise à limiter les émissions de gaz polluants, en contribuant ainsi à protéger l'environnement. Plus généralement, comme l'a relevé Deutsche Umwelthilfe, il n'est pas concevable de dissocier par principe le droit de l'environnement et les règles techniques, dans la mesure où une disposition en faveur de l'environnement présente souvent un caractère technique. À cet égard, je relève que le considérant 1 du règlement nº 715/2007 énonce que les « exigences techniques pour la réception des véhicules à moteur au regard des émissions devraient donc être harmonisées pour éviter des exigences qui varient d'un État membre à un autre, et pour garantir un niveau élevé de protection de l'environnement ». Ce considérant établit par conséquent explicitement un lien entre les règles techniques relatives à la réception CE par type et la protection de l'environnement.

[15] Mise en italique par mes soins.

53. D'autre part, la disposition du droit de l'Union invoquée par Deutsche Umwelthilfe, à savoir l'article 5, paragraphe 2, du règlement nº 715/2007, est directement applicable dans les États membres et doit être considérée comme faisant partie des dispositions du droit *national* de l'environnement [16].

54. Quant au champ d'application personnel de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus, cette disposition énonce que « les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par [le] droit interne » sont titulaires des droits prévus à ladite disposition. À cet égard, il ressort de la décision de renvoi que Deutsche Umwelthilfe est une association agréée de protection de l'environnement, habilitée à ester en justice conformément à l'article 3 de l'UmwRG, qui, aux termes de ses statuts, a pour objet de contribuer à la protection de la nature et de l'environnement ainsi qu'à la protection des consommateurs en ce qu'elle a trait à l'environnement et à la santé, notamment en informant et conseillant les consommateurs. Par conséquent, cette association remplit les conditions pour ester en justice devant les juridictions nationales en faveur de la protection de l'environnement.

55. Partant, une association telle que Deutsche Umwelthilfe relève non seulement du « public », au sens de l'article 2, paragraphe 4, de la convention d'Aarhus, mais également du « public concerné », au sens de l'article 2, paragraphe 5, de cette convention. Or, aux termes de cette dernière disposition, les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt.

56. Enfin, la juridiction de renvoi se demande si l'expression « critères prévus par le droit interne », au sens de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus, recouvre uniquement des critères concernant le cercle des titulaires d'un droit de recours, le législateur national ayant défini ces critères de façon contraignante à l'article 3 de l'UmwRG. Selon moi, cette expression concerne également l'objet d'un recours et lesdits critères doivent être conformes au droit de l'Union. Cette question sera examinée ci-après.

2. Sur la portée de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus, lu en combinaison avec l'article 47, premier alinéa, de la Charte

57. Selon la jurisprudence de la Cour, les recours visés à l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus peuvent être assujettis à des « critères », ce dont il découle que les États membres peuvent, dans le cadre du pouvoir d'appréciation qui leur est laissé à cet égard, fixer des règles de droit procédural relatives aux conditions devant être réunies pour exercer de tels recours [17]. À cet égard, comme l'indique la juridiction de renvoi, la réforme de l'UmwRG intervenue au cours de l'année 2017 a visé, notamment, à adapter la loi aux exigences du droit international public résultant de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus.

[16] Voir, en ce sens, Comité d'examen du respect des dispositions de la convention d'Aarhus, conclusions et recommandations, du 29 avril 2018, Danemark (ACCC/C/2006/18, ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, point 27), selon lequel, dans le contexte de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus, la législation de l'Union relative à l'environnement devrait être considérée comme faisant partie de la législation nationale d'un État membre. La version en langue française de ce document est accessible par le lien suivant : https://unece.org/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_2008_5_add_4_f.pdf.

[17] Arrêt du 14 janvier 2021, Stichting Varkens in Nood e.a. (C-826/18, EU:C:2021:7, point 49 et jurisprudence citée).

58. Selon cette juridiction, Deutsche Umwelthilfe ne dispose pas, dans le cadre du droit national, de la qualité pour agir afin de contester une décision administrative accordant la réception CE par type [18]. Par ailleurs, l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus, en tant que tel, est dépourvu d'effet direct en droit de l'Union [19]. Dans ces conditions, dans l'hypothèse où le droit national ne prévoit pas la qualité pour agir d'une association de protection de l'environnement agréée, cette disposition, à elle seule, ne peut conférer à celle-ci une telle qualité.

59. Cependant, la juridiction de renvoi s'est référée à l'arrêt Protect pour justifier sa demande de décision préjudicielle. À cet égard, cet arrêt fait le lien entre l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus et l'article 47 de la Charte en ce qui concerne le droit d'accès à la justice des organisations de défense de l'environnement [20]. Or, le raisonnement tenu par la Cour dans ledit arrêt me paraît parfaitement transposable à la présente affaire, de la façon suivante.

60. Aux termes de l'article 3, point 5, de la directive 2007/46, la réception CE par type est entendue comme l'acte par lequel un *État membre certifie* qu'un type de véhicule, de système, de composant ou d'entité technique satisfait aux dispositions administratives et aux exigences techniques applicables de cette directive et des actes réglementaires énumérés à l'annexe IV ou à l'annexe XI de ladite directive. Cette annexe IV visait le règlement nº 715/2007, dont l'article 5, paragraphe 2, présente un caractère contraignant.

61. Partant, lorsqu'un État membre établit des règles de droit procédural applicables aux recours visés à l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus et portant sur l'exercice des droits que tire une association de protection de l'environnement de l'article 5, paragraphe 2, du règlement nº 715/2007, afin que soient contrôlées des décisions des autorités nationales compétentes au regard des obligations leur incombant en vertu de cette disposition, cet État membre met en œuvre une obligation découlant de ladite disposition et doit donc être considéré comme mettant en œuvre le droit de l'Union, au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, de sorte que celle-ci est applicable [21].

62. Si l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus, en tant que tel, est dépourvu d'effet direct en droit de l'Union, il n'en demeure pas moins que cette disposition, lue conjointement avec l'article 47, premier alinéa, de la Charte, impose aux États membres l'obligation d'assurer une protection juridictionnelle effective des droits conférés par le droit de l'Union, notamment des dispositions du droit de l'environnement [22].

63. Or, le droit de recours prévu à l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus serait vidé de tout effet utile, voire de sa substance même, s'il devait être admis que, par l'imposition de critères prévus par le droit interne, certaines catégories des « membres du public », a fortiori des « membres du public concerné » telles les associations de défense de l'environnement répondant aux exigences posées à l'article 2, paragraphe 5, de cette convention, se voient dénier tout droit de recours [23]. Ces associations ne sauraient être privées de la possibilité de faire contrôler le respect

18 Voir points 32 à 40 des présentes conclusions.

19 Arrêt du 20 décembre 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, point 45 et jurisprudence citée).

20 Sur la portée de l'article 47 de la Charte, voir Safjan, M., et Düsterhaus, D., « A Union of Effective Judicial Protection : Addressing a Multi-level Challenge through the Lens of Article 47 CFREU », *Yearbook of European Law*, 2014, vol. 33, nº 1, p. 3 à 40.

21 Voir, en ce sens, arrêt Protect, point 44 et jurisprudence citée.

22 Voir, en ce sens, arrêts Protect, point 45, ainsi que du 3 octobre 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e.a. (C-197/18, EU:C:2019:824, point 33).

23 Voir, en ce sens, arrêts Protect, point 46, ainsi que du 3 octobre 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e.a. (C-197/18, EU:C:2019:824, point 34).

des normes issues du droit de l'Union de l'environnement, dès lors également que de telles normes sont, le plus souvent, tournées vers l'intérêt général et non vers la seule protection des intérêts des particuliers pris individuellement et que lesdites associations ont pour mission de défendre l'intérêt général [24].

64. En effet, les termes « critères éventuels prévus par son droit interne » figurant à l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus, s'ils impliquent que les États contractants conservent un pouvoir d'appréciation dans la mise en œuvre de cette disposition, ne sauraient permettre que ceux-ci imposent des critères qui sont tellement stricts qu'il serait effectivement impossible pour les organisations de défense de l'environnement de contester des actes ou des omissions visés par cette disposition [25].

65. En l'occurrence, il ressort de la décision de renvoi que Deutsche Umwelthilfe ne dispose pas de la qualité pour agir afin de contester une décision administrative accordant la réception CE par type au motif, notamment, que cette réception constitue une « autorisation de produit » et que, pour une telle autorisation, le droit national ne permet pas à une association de protection de l'environnement, même si elle relève de la notion de « public concerné », au sens de l'article 2, paragraphe 5, de la convention d'Aarhus, d'introduire un recours devant une juridiction nationale contre une décision administrative accordant la réception CE par type à des véhicules. En excluant ainsi les associations de protection de l'environnement de tout droit de recours contre une telle décision d'autorisation, le droit procédural national concerné est contraire aux exigences découlant d'une lecture conjointe de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus avec l'article 47, premier alinéa, de la Charte [26].

66. En d'autres termes, l'effet utile de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 715/2007, examiné sous l'angle du droit fondamental à un recours juridictionnel effectif, impose de garantir le droit de contester une décision administrative accordant la réception CE par type aux associations de protection de l'environnement agréées [27].

67. Il y a lieu d'ajouter que si les libertés garanties par la Charte peuvent être limitées, toute limitation de leur exercice doit être, conformément à l'article 52, paragraphe 1, de celle-ci, prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdites libertés. En outre, ainsi qu'il ressort de cette disposition, dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et des libertés d'autrui [28]. Cependant, en l'occurrence, je ne vois pas quel objectif d'intérêt général reconnu par l'Union pourrait justifier d'interdire à une association de protection de l'environnement l'accès à la justice pour contester la réception CE par type pour des véhicules [29].

68. Selon la juridiction de renvoi, même une interprétation extensive, ou par analogie, du droit national ne permet pas de conférer la qualité pour agir à une association de protection de l'environnement en vue de contester une décision accordant la réception CE par type.

[24] Voir, en ce sens, arrêt Protect, point 47 et jurisprudence citée.

[25] Arrêt Protect, point 48.

[26] Voir, en ce sens, arrêt Protect, point 52.

[27] Voir, en ce sens, conclusions de l'avocate générale Sharpston dans l'affaire Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, point 91).

[28] Arrêt du 3 février 2021, Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89, point 84 et jurisprudence citée).

[29] Le KBA fait valoir que la loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne a opéré un choix systémique en faveur de la protection des droits subjectifs.

Néanmoins, je relève que cette juridiction mentionne un jugement du Verwaltungsgericht Berlin (tribunal administratif de Berlin, Allemagne), du 18 avril 2018, concernant la légalité de l'autorisation de l'exploitation régulière de certains méga-poids lourds et la prolongation de la phase d'essai de certains autres méga-poids lourds, selon lequel l'article 42, paragraphe 2, deuxième membre de phrase, de la VwGO confère la qualité pour agir à une association de protection de l'environnement agréée qui cherche à faire respecter des dispositions fondées sur le droit de l'environnement de l'Union. Par ailleurs, comme le souligne le KBA, Deutsche Umwelthilfe a soutenu, dans le cadre de la procédure au principal, que sa qualité pour agir découlait directement de l'article 1er, paragraphe 1, premier alinéa, point 6), et de l'article 2, paragraphe 1, de l'UmwRG.

69. Il appartient à la juridiction de renvoi d'interpréter, dans toute la mesure du possible, le droit procédural relatif aux conditions devant être réunies pour exercer un recours conformément tant aux objectifs de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus qu'à celui de protection juridictionnelle effective des droits conférés par le droit de l'Union, afin de permettre à une association de protection de l'environnement, telle que Deutsche Umwelthilfe, de contester devant une juridiction nationale une décision susceptible d'être contraire au droit de l'Union de l'environnement [30].

70. Toutefois, si une telle interprétation conforme devait s'avérer impossible, il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour que le juge national chargé d'appliquer, dans le cadre de sa compétence, les dispositions du droit de l'Union a l'obligation d'assurer le plein effet de ces normes en laissant au besoin inappliquée, de sa propre autorité, toute disposition contraire de la législation nationale, même postérieure, sans qu'il ait à demander ou à attendre l'élimination préalable de celle-ci par voie législative ou par tout autre procédé constitutionnel [31].

71. La juridiction de renvoi se demande s'il y a lieu d'interpréter l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus en ce sens que, eu égard à la multitude de décisions ayant un lien avec l'environnement, les États membres pourraient soustraire certaines décisions administratives à tout contrôle judiciaire à l'initiative d'associations de protection de l'environnement, comme celles relatives aux autorisations de produits, la possibilité d'un recours étant limitée à certaines décisions lourdes de conséquences pour l'environnement. Cependant, je suis d'avis qu'une telle approche ne trouve aucun soutien ni dans les dispositions de cette convention ni dans la jurisprudence de la Cour. En tout état de cause, comme le fait valoir Deutsche Umwelthilfe, une décision accordant la réception CE par type est susceptible de concerner un grand nombre de véhicules et ne peut donc être considérée comme n'ayant qu'une importance mineure pour la protection de l'environnement. En ce sens, comme l'énonce le considérant 6 du règlement nº 715/2007, il est nécessaire de continuer à réduire considérablement les émissions de NOx des véhicules diesels pour améliorer la qualité de l'air et respecter les valeurs limites en termes de pollution.

72. Par ailleurs, la juridiction de renvoi souligne que, à la différence des faits ayant donné lieu à l'arrêt Protect, relatifs au droit autrichien, les associations de protection de l'environnement, en droit allemand, ont la possibilité, dans le cadre de l'UmwRG, de faire contrôler l'autorisation de projets et qu'il n'existe donc pas d'exclusion totale du droit de recours pour des associations. Le droit procédural ne comporterait donc pas de lacune en ce qui concerne la protection juridictionnelle qui serait comparable à celle constatée dans cet arrêt. Cependant, comme le relève la juridiction de renvoi, une association telle que Deutsche Umwelthilfe ne dispose

30 Voir, en ce sens, arrêts Protect, point 54, et du 19 décembre 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, point 39).

31 Voir, en ce sens, arrêt Protect, point 56.

d'aucun accès à la justice pour contester une décision accordant une réception CE par type. Dès lors, je suis d'avis que la jurisprudence rendue dans le cadre de l'arrêt Protect s'applique pleinement en vue de faire contrôler le respect d'une norme issue du droit de l'Union de l'environnement.

73. Le KBA et Volkswagen soutiennent que l'actio popularis est structurellement étrangère au droit procédural allemand et qu'une association de protection de l'environnement doit donc toujours pouvoir faire valoir qu'elle a subi, du fait de l'action des autorités, éventuellement, une atteinte à ses droits. Cependant, en l'occurrence, l'application de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus, lu en combinaison avec l'article 47, premier alinéa, de la Charte, ne conduit pas à une actio popularis [32]. En effet, le droit d'accès à la justice dans une affaire telle que celle au principal suppose que le droit national ait conféré à l'association concernée le droit d'ester en justice, ses statuts ayant été agréés par les autorités nationales compétentes. Une telle association présente ainsi des garanties de sérieux et de compétence dans l'exercice de son action [33]. Ces associations ayant un intérêt juridiquement reconnu en matière de protection de l'environnement, elles sont suffisamment concernées par la violation de dispositions directement applicables du droit de l'Union de l'environnement pour pouvoir invoquer ces dispositions devant les juridictions nationales [34].

74. Au regard de tout ce qui précède, je propose de répondre à la première question que l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus, lu en combinaison avec l'article 47, premier alinéa, de la Charte, doit être interprété en ce sens qu'une association de protection de l'environnement agréée, habilitée à ester en justice en vertu du droit national, doit pouvoir contester devant une juridiction nationale une décision administrative accordant une réception CE par type de véhicules susceptible d'être contraire à l'article 5, paragraphe 2, du règlement nº 715/2007, disposition qui interdit, sauf exception, l'utilisation de dispositifs d'invalidation réduisant l'efficacité des systèmes de contrôle des émissions.

B. Sur la seconde question préjudicielle

75. Par sa seconde question, posée en cas de réponse affirmative à la première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 5, paragraphe 2, sous a), du règlement nº 715/2007 doit être interprété en ce sens que le « besoin » d'un dispositif d'invalidation en termes de protection du moteur contre des dégâts ou un accident et pour le fonctionnement en toute sécurité du véhicule s'apprécie au regard du niveau de la technologie existant à la date de la réception CE par type des véhicules concernés et s'il y a lieu de prendre en compte d'autres circonstances que ledit « besoin » en vue d'examiner la licéité d'un dispositif d'invalidation [35].

[32] Dans ses conclusions dans l'affaire Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, point 81), l'avocate générale Sharpston a souligné que les auteurs de la convention d'Aarhus ont fait le choix de ne pas créer d'actio popularis en matière d'environnement et qu'ils ont décidé de renforcer le rôle des organisations de défense de l'environnement. L'avocate générale a ajouté que, en procédant ainsi, ils ont opté pour un juste milieu entre l'approche maximaliste (l'actio popularis) et l'approche minimaliste (à savoir un droit d'action individuelle, limité aux parties dont les intérêts sont directement en jeu).

[33] Comme l'a relevé l'avocate générale Sharpston dans ses conclusions dans l'affaire Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, point 74), les organisations de défense de l'environnement répondant à des critères objectivement justifiés, transparents, non discriminatoires et facilitant l'accès à la justice en droit interne doivent avoir le droit d'invoquer l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus.

[34] Voir, en ce sens, conclusions de l'avocate générale Kokott dans l'affaire Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:491, point 49).

[35] Dans sa seconde question, la juridiction de renvoi mentionne des « dispositifs d'invalidation ». Cependant, dès lors qu'est en cause dans l'affaire au principal uniquement la fenêtre de températures, je ferai référence à ce seul dispositif d'invalidation.

76. Aux termes de l'article 5, paragraphe 2, du règlement nº 715/2007, l'utilisation de dispositifs d'invalidation qui réduisent l'efficacité des systèmes de contrôle des émissions est interdite. Toutefois, cette interdiction connaît trois exceptions, parmi lesquelles celle figurant au point a) de cette disposition, à savoir lorsque le « besoin du dispositif se justifie en termes de protection du moteur contre des dégâts ou un accident et pour le fonctionnement en toute sécurité du véhicule ».

77. À titre liminaire, je relève que, dans sa question, la juridiction de renvoi part de l'hypothèse que la fenêtre de températures constitue un « dispositif d'invalidation », au sens de l'article 3, point 10, du règlement nº 715/2007. Dans l'arrêt CLCV, la Cour a jugé que constitue un tel « dispositif d'invalidation » un dispositif qui détecte tout paramètre lié au déroulement des procédures d'homologation prévues par ce règlement, aux fins d'améliorer la performance, lors de ces procédures, du système de contrôle des émissions, et ainsi d'obtenir l'homologation du véhicule, même si une telle amélioration peut également être observée, de manière ponctuelle, dans des conditions d'utilisation normales du véhicule [36].

78. La Cour a également considéré que l'interdiction visée à l'article 5, paragraphe 2, sous a), dudit règlement serait vidée de sa substance et privée de tout effet utile si les constructeurs étaient autorisés à équiper les véhicules automobiles de dispositifs d'invalidation dans le seul but de prémunir le moteur contre l'encrassement et le vieillissement [37]. Cette jurisprudence a été rendue dans le contexte de l'examen de la conformité au droit de l'Union du système de commutation.

79. Les affaires C-128/20, GSMB Invest, C-134/20, Volkswagen, ainsi que C-145/20, Porsche Inter Auto et Volkswagen, quant à elles, portent sur une fenêtre de températures similaire à celle faisant l'objet de la présente question. Dans mes conclusions communes dans ces trois affaires [38], que j'ai présentées le 23 septembre 2021, j'ai proposé à la Cour de considérer que l'article 3, point 10, du règlement nº 715/2007, lu en combinaison avec l'article 5, paragraphe 1, de ce règlement, doit être interprété en ce sens que constitue un « dispositif d'invalidation » un dispositif qui, dans des conditions de conduite réelles d'un véhicule à moteur, n'assure pleinement le recyclage des gaz d'échappement que lorsque la température extérieure se situe entre 15 et 33 degrés Celsius et que l'altitude de circulation est inférieure à 1 000 mètres, alors que, en dehors de cette fenêtre, dans une marge de 10 degrés Celsius, et au-dessus de 1 000 mètres d'altitude, dans un intervalle de 250 mètres, le taux de recyclage des gaz d'échappement est réduit linéairement à 0, avec la conséquence que les émissions de NOx augmentent au-delà des valeurs limites fixées par ledit règlement [39]. Ces considérations sont transposables à la présente affaire.

80. Par sa seconde question, sous a), la juridiction de renvoi cherche à savoir si le « besoin » d'un dispositif d'invalidation en termes de protection du moteur contre des dégâts ou un accident et pour le fonctionnement en toute sécurité du véhicule s'apprécie au regard de ce qui est techniquement faisable à la date de la réception CE par type des véhicules concernés.

81. Je suis d'accord avec cette juridiction que, pour répondre à cette question, il convient de se placer à la date de la réception CE par type. En effet, celle-ci concerne des véhicules neufs, qui doivent respecter les actes réglementaires en vigueur au moment de la réception, parmi lesquels ceux visés à l'annexe IV de la directive 2007/46, qui comprennent le règlement nº 715/2007.

[36] Arrêt CLCV, point 102.

[37] Arrêt CLCV, point 113.

[38] Conclusions dans les affaires GSMB Invest, Volkswagen et Porsche Inter Auto et Volkswagen (C-128/20, C-134/20 et C-145/20, EU:C:2021:758).

[39] Point 104 de ces conclusions.

82. S'agissant des exigences techniques relatives à cette réception, j'ai considéré dans mes conclusions dans les affaires C-128/20, GSMB Invest, C-134/20, Volkswagen, ainsi que C-145/20, Porsche Inter Auto et Volkswagen, que le règlement nº 715/2007 ne fait nulle part mention qu'une technologie particulière devrait être utilisée pour la réception CE par type [40]. En d'autres termes, comme le fait valoir Volkswagen, ce règlement, tout comme la directive 2007/46, est conçu de manière neutre sur le plan technologique.

83. J'ai aussi rappelé que, aux termes du considérant 7 dudit règlement, « [e]n fixant des normes pour les émissions, il importe de prendre en compte les implications pour les marchés et la compétitivité des constructeurs, les coûts directs et indirects imposés aux entreprises et les avantages en termes de stimulation de l'innovation, d'amélioration de la qualité de l'air, de réduction des frais de santé tout comme des années de vie gagnées, ainsi que les implications pour le bilan total des émissions de CO_2 ». Par conséquent, lorsque le législateur de l'Union a déterminé les valeurs limites d'émission de polluants, il a déjà pris en compte les intérêts des constructeurs automobiles. C'est donc à ces derniers de s'adapter et d'appliquer des dispositifs techniques propres à respecter les valeurs limites, sans que la technique utilisée soit *nécessairement la meilleure possible ou soit imposée* [41]. En ce sens, ainsi que souligne le KBA, il peut être suffisant d'utiliser des technologies modernes moyennes répandues sur le marché, à la condition qu'elles soient conformes aux exigences requises pour la réception CE par type.

84. J'ai ajouté qu'autoriser un dispositif d'invalidation au titre de l'article 5, paragraphe 2, sous a), du règlement nº 715/2007 au seul motif que, par exemple, les frais de recherche sont élevés, le dispositif technique est coûteux ou que les opérations de maintenance du véhicule sont plus fréquentes et plus chères pour l'utilisateur reviendrait à vider de sa substance ce règlement [42].

85. Là encore, ces considérations me paraissent transposables à la présente affaire. En ce sens, je suis d'accord avec la juridiction de renvoi lorsqu'elle soutient que toute exception en vertu de l'article 5, paragraphe 2, du règlement nº 715/2007 devrait, par principe, être exclue lorsque, pour des raisons financières, le constructeur conçoit des moteurs de telle sorte que, dans des conditions normales de fonctionnement, l'innocuité pour le moteur d'une technique efficace de contrôle des émissions n'est pas garantie et que cette technique est largement désactivée pour cette raison.

86. Le « besoin » d'un dispositif d'invalidation existe uniquement lorsque aucune solution ne permet d'éviter des risques immédiats de dégâts qui génèrent un danger concret lors de la conduite du véhicule [43].

87. Par ailleurs, par sa seconde question, sous b), la juridiction de renvoi demande si, outre le niveau de la technologie, il convient de prendre en compte d'autres circonstances susceptibles de rendre licite un dispositif d'invalidation alors même que, mesuré à la seule aune du niveau de la technologie à la date pertinente, il n'y a pas de « besoin », au sens de l'article 5, paragraphe 2, sous a), du règlement nº 715/2007, pour ce dispositif.

40 Point 129 de ces conclusions.

41 Conclusions dans les affaires GSMB Invest, Volkswagen et Porsche Inter Auto et Volkswagen (C-128/20, C-134/20 et C-145/20, EU:C:2021:758, point 129).

42 Conclusions dans les affaires GSMB Invest, Volkswagen et Porsche Inter Auto et Volkswagen (C-128/20, C-134/20 et C-145/20, EU:C:2021:758, point 130).

43 Voir, en ce sens, arrêt CLCV, point 114.

88. À cet égard, en ce qui concerne la notion de « besoin », il ressort de l'arrêt CLCV que ledit article 5, paragraphe 2, sous a), constituant une exception à l'interdiction d'utilisation de dispositifs d'invalidation qui réduisent l'efficacité des systèmes de contrôle des émissions, doit faire l'objet d'une *interprétation stricte*[44].

89. Dans ces conditions, en l'absence de « besoin » du dispositif d'invalidation en cause en l'occurrence, comme l'indique la juridiction de renvoi dans sa seconde question, sous b)[45], il n'existe pas, selon moi, d'autres circonstances susceptibles de rendre licite un dispositif d'invalidation. En effet, dès lors que les deux autres exceptions prévues à l'article 5, paragraphe 2, sous b) et c), du règlement nº 715/2007 ne sont pas applicables dans l'affaire au principal, ce règlement ne prévoit pas de justification supplémentaire à l'autorisation d'un dispositif d'invalidation.

90. Partant, je suggère à la Cour de répondre à la seconde question que l'article 5, paragraphe 2, sous a), du règlement nº 715/2007 doit être interprété en ce sens que le « besoin » d'un dispositif d'invalidation en termes de protection du moteur contre des dégâts ou un accident et pour le fonctionnement en toute sécurité du véhicule ne s'apprécie pas au regard du niveau de la technologie existant à la date de la réception CE par type et qu'il n'y a pas lieu de prendre en compte d'autres circonstances que ledit « besoin » en vue d'examiner la licéité d'un dispositif d'invalidation.

V. Conclusion

91. Au vu des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par le Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (tribunal administratif du Schleswig-Holstein, Allemagne) de la manière suivante :

1) L'article 9, paragraphe 3, de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998 et approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005, lu conjointement avec l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit être interprété en ce sens qu'une association de protection de l'environnement agréée, habilitée à ester en justice en vertu du droit national, doit pouvoir contester devant une juridiction nationale une décision administrative accordant une réception CE par type de véhicules susceptible d'être contraire à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 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, disposition qui interdit, sauf exception, l'utilisation de dispositifs d'invalidation réduisant l'efficacité des systèmes de contrôle des émissions.

2) L'article 5, paragraphe 2, sous a), du règlement nº 715/2007 doit être interprété en ce sens que le « besoin » d'un dispositif d'invalidation en termes de protection du moteur contre des dégâts ou un accident et pour le fonctionnement en toute sécurité du véhicule ne s'apprécie pas au regard du niveau de la technologie existant à la date de la réception CE par type et qu'il n'y a pas lieu de prendre en compte d'autres circonstances que ledit « besoin » en vue d'examiner la licéité d'un dispositif d'invalidation.

44 Arrêt CLCV, point 112.

45 Il s'agit d'une appréciation factuelle qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'effectuer.