

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL**M^{ME} VERICA TRSTENJAK**présentées le 16 décembre 2010 ([1](#))**Affaire C-28/09****Commission européenne****contre****République d'Autriche**

«Manquement d'État – Article 226 CE – Articles 28 CE à 30 CE – Transport transalpin de marchandises – Interdiction sectorielle de circulation des camions de plus de 7,5 tonnes transportant certaines marchandises – Restriction à la libre circulation des marchandises – Justification – Qualité de l'air – Protection de la santé et de l'environnement – Principe de proportionnalité»

Table des matières

I – Introduction

II – Cadre juridique

A – Le droit de l'Union

1. La directive 96/62/CE
2. La directive 1999/30/CE
3. La directive 2008/50/CE

B – Le droit national

1. La loi sur la protection de l'air contre les pollutions
2. Le règlement d'interdiction sectorielle de circuler

III – Les faits

IV – Procédure précontentieuse

V – Procédure devant la Cour et conclusions des parties

VI – Principaux arguments des parties

VII – Appréciation juridique

A – Le règlement d'interdiction sectorielle de circuler comme mesure de transposition des directives 96/62 et 1999/30

B – Sur l'existence d'une restriction à la libre circulation des marchandises

C – Sur la justification de la restriction à la libre circulation des marchandises

1. Rapport entre le règlement d'interdiction sectorielle de circuler et les droits fondamentaux communautaires

2. Justification fondée sur des raisons tenant à la protection de l'environnement

a) Raisons impérieuses tenant à la protection de l'environnement

b) Examen de la proportionnalité

i) Sur le caractère approprié du règlement d'interdiction sectorielle de circuler

ii) Sur le caractère nécessaire du règlement d'interdiction sectorielle de circuler

iii) Sur le caractère mesuré du règlement d'interdiction sectorielle de circuler

c) Conclusion provisoire

VIII – Résumé

IX – Dépens

X – Conclusion

I – Introduction

1. Cette affaire fait suite à un recours en manquement de la Commission européenne au titre de l'article 226 CE (2), par lequel celle-ci demande à la Cour de constater que, en instaurant une interdiction de la circulation des camions de plus de 7,5 tonnes transportant certaines marchandises sur un tronçon de l'autoroute A 12, la République d'Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 28 CE et 29 CE.

2. Cette procédure se caractérise par le fait que la Cour a déjà considéré, dans l'arrêt du 15 novembre 2005, *Commission/Autriche* (3), qu'une interdiction sectorielle de circuler sur l'autoroute A 12 similaire constituait une violation des articles 28 CE et 29 CE, et a constaté un manquement correspondant de la part de la République d'Autriche. Eu égard à cet arrêt, la République d'Autriche s'est efforcée d'aménager l'interdiction sectorielle de circuler en cause conformément au droit de l'Union. À cet effet, la République d'Autriche a, d'une part, conçu la nouvelle interdiction sectorielle de circuler dans le cadre d'un train de mesures visant à l'amélioration de la qualité de l'air ambiant le long de l'autoroute de la vallée de l'Inn et, d'autre part, tenté de créer des alternatives de transport aux transports de marchandises concernés par l'interdiction sectorielle de circuler.

3. À cet égard, la Commission indique qu'elle a salué et soutenu la majeure partie du train de mesures élaboré par la République d'Autriche dans le but d'améliorer la qualité de l'air ambiant le long de l'autoroute de la vallée de l'Inn. Toutefois, elle estime que l'interdiction sectorielle de circuler qu'il contient enfreint à nouveau le principe de proportionnalité et elle a dès lors été contrainte d'introduire un nouveau recours. Étant donné que la nouvelle interdiction sectorielle de circuler sur l'autoroute A 12 se distingue, tant sur un plan juridique que factuel, de l'interdiction de circuler dont l'illégalité a été constatée dans l'arrêt du 15 novembre 2005, la présente procédure en manquement a été, à bon droit, introduite sur le fondement de l'article 226 CE (4).

II – Cadre juridique

A – *Le droit de l'Union* (5)

1. La directive 96/62/CE

4. En application de son article premier, la directive 96/62/CE du Conseil, du 27 septembre 1996, concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant (6), a pour objectif général de définir les principes de base d'une stratégie commune visant à:

- définir et fixer des objectifs concernant la qualité de l'air ambiant dans la Communauté, afin d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs pour la santé humaine et pour l'environnement dans son ensemble,
- évaluer, sur la base de méthodes et de critères communs, la qualité de l'air ambiant dans les États membres,
- disposer d'informations adéquates sur la qualité de l'air ambiant et faire en sorte que le public en soit informé, entre autres par des seuils d'alerte,
- maintenir la qualité de l'air ambiant, lorsqu'elle est bonne, et l'améliorer dans les autres cas.

5. Conformément à l'article 4 de la directive 96/62, le Conseil de l'Union européenne adopte, sur proposition de la Commission, la législation concernant la fixation des valeurs limites et, de manière appropriée, des seuils d'alerte pour les polluants énumérés à l'annexe I de cette directive, dont le dioxyde d'azote (NO₂) fait également partie.

6. Aux termes de l'article 7, paragraphe 1, de la directive 96/62, les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer le respect des valeurs limites.

7. L'article 8, paragraphe 3, de la directive 96/62 prévoit que, dans les zones et les agglomérations où les niveaux d'un ou de plusieurs polluants dépassent la valeur limite augmentée de la marge de dépassement, les États membres doivent prendre des mesures pour assurer l'élaboration ou la mise en œuvre d'un plan ou d'un programme permettant d'atteindre la valeur limite dans le délai fixé. Les détails minimaux que doivent comporter ces plans ou ces programmes – accessibles au public – ont été fixés à l'annexe IV de la directive.

2. La directive 1999/30/CE

8. Les valeurs limites pour le NO₂ sont fixées dans la directive 1999/30/CE du Conseil, du 22 avril 1999, relative à la fixation de valeurs limites pour l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote et les oxydes d'azote, les particules et le plomb dans l'air ambiant (7).

9. Le quatrième considérant de cette directive dispose que les valeurs limites fixées dans ladite

directive constituent des exigences minimales et que, conformément à l'article 176 CE, les États membres peuvent maintenir ou établir des mesures de protection renforcées.

10. L'article 4 de cette directive est libellé comme suit:

«1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les concentrations de dioxyde d'azote et, le cas échéant, d'oxydes d'azote, dans l'air ambiant, évaluées conformément à l'article 7, ne dépassent pas les valeurs limites indiquées au point I de l'annexe II, à partir des dates y spécifiées.

Les marges de dépassement indiquées au point I de l'annexe II s'appliquent conformément à l'article 8 de la directive 96/62/CE.

2. Le seuil d'alerte de concentration de dioxyde d'azote dans l'air ambiant est fixé au point II de l'annexe II.»

11. Conformément à l'annexe II, point I, de la directive 1999/30, la valeur limite horaire pour le NO₂, à ne pas dépasser plus de 18 fois par année civile, est fixée à 200 µg/m³, majorée d'une marge de dépassement dégressive jusqu'au 1^{er} janvier 2010. La valeur limite annuelle pour le NO₂ est fixée à 40 µg/m³, majorée d'une marge de dépassement dégressive jusqu'au 1^{er} janvier 2010. Compte tenu de ces marges de dépassement dégressives, ces valeurs limites doivent, in fine, être respectées au 1^{er} janvier 2010.

3. La directive 2008/50/CE

12. 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 (8), remplace au total quatre directives, dont les directives 96/62 et 1999/30, ainsi qu'une décision. L'annexe XI de cette directive arrête les valeurs limites horaires et annuelles pour le NO₂ ainsi que les marges de dépassement. Ces valeurs limites et marges de dépassement sont identiques à celles qui figurent à l'annexe II, point I, de la directive 1999/30. Le délai pour respecter les valeurs limites est en principe également fixé au 1^{er} janvier 2010.

B – *Le droit national*

1. La loi sur la protection de l'air contre les pollutions

13. Les directives 96/62 et 1999/30 ont été transposées en droit autrichien par la voie de modifications de la loi sur la protection de l'air contre les pollutions, modifiant le code de législation industrielle et du travail de 1994 (Gewerbeordnung 1994), la loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique pour les chaudières (Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen), la loi minière de 1975 (Berggesetz 1975), la loi sur la gestion des déchets (Abfallwirtschaftsgesetz) et la loi relative à l'ozone (Ozongesetz) (Immissionsschutzgesetz-Luft, ci-après l'«IG-L»).

14. Conformément à l'article 3, paragraphe 1, de l'IG-L, les valeurs limites d'immission prévues aux annexes 1 et 2 sont applicables à la protection de la santé humaine sur l'ensemble du territoire. L'annexe 1 fixe une valeur limite d'immission annuelle de 30 µg/m³ pour le NO₂. L'annexe 1 prévoit également une marge de dépassement de 30 µg/m³ qui décroît progressivement. Selon ces données, les valeurs limites d'immission pour le NO₂ s'élèvent, in fine, à 40 µg/m³ pour les années

2006 à 2009 et à 35 µg/m³ pour 2010.

15. En application de l'article 10 de l'IG-L, des mesures doivent être édictées par voie de règlement au plus tard 24 mois suivant l'année au cours de laquelle le dépassement d'une valeur limite a été constaté. Parmi les mesures susceptibles d'être édictées figurent, conformément à l'article 16, paragraphe 1, point 4, de l'IG-L, des interdictions de circulation des véhicules automobiles.

2. Le règlement d'interdiction sectorielle de circuler

16. Sur le fondement des articles 10 et 16, paragraphe 1, point 4, de l'IG-L, le ministre-président du Tyrol a adopté le règlement du 17 décembre 2007 interdisant le transport longue distance de certaines marchandises sur l'autoroute A 12 de la vallée de l'Inn (ci-après le «règlement d'interdiction sectorielle de circuler»). Ce règlement est libellé comme suit:

«[...]

Article 1. Objet

Ce règlement vise à réduire les émissions de polluants liées aux activités humaines ayant entraîné un dépassement des valeurs limites d'immission et à améliorer ainsi la qualité de l'air. Cette amélioration permet d'assurer la protection durable de la santé de l'homme ainsi que de la faune et de la flore, leurs communautés, habitats et interactions ainsi que leurs biens matériels et culturels contre les polluants atmosphériques ainsi que la protection des personnes contre les polluants atmosphériques particulièrement nocifs.

[...]

Article 3. Interdiction

La circulation sur l'autoroute A 12 de la vallée de l'Inn est interdite dans les deux sens entre le kilomètre 6,350, sur le territoire de la commune de Langkampfen, et le kilomètre 90,00, sur le territoire de la commune de Zirl, aux véhicules suivants:

poids lourds ou semi-remorques dont la masse maximale autorisée est supérieure à 7,5 tonnes et aux poids lourds avec remorques, dont les masses maximales autorisées additionnées dépassent 7,5 tonnes, en transportant les marchandises suivantes:

a) à compter du 2 mai 2008:

1. tous les déchets repris dans la liste européenne des déchets (figurant dans la décision 2000/532/CE de la Commission établissant une liste de déchets, dans la version résultant de la décision 2001/573/CE),
2. les cailloux, les terres, les déblais;

b) à compter du 1^{er} janvier 2009:

1. les rondins, les écorces et le liège,
2. les minerais ferreux et non ferreux,
3. les véhicules à moteur et les remorques,

4. l'acier, à l'exception de l'acier de ferrailage et de construction pour la livraison de chantiers,
5. les marbres et travertins,
6. les carreaux (en céramique).

Article 4. Dérogations

1. Sans préjudice des dérogations prévues à l'article 16, paragraphe 2, de l'IG-L, ne sont pas soumis à l'interdiction édictée par l'article 3:

- a) l'usage des véhicules à moteur qui sont chargés ou déchargés dans la zone principale (au départ ou à destination de la zone principale),
- b) l'usage des véhicules à moteur qui sont chargés et déchargés dans la zone élargie (au départ et à destination de la zone élargie),
- c) l'usage des véhicules à moteur précédant le transbordement ferroviaire en direction est vers le terminal ferroviaire de Hall ou en direction ouest vers le terminal ferroviaire de Wörgl, si cela peut être prouvé par un document correspondant,
- d) l'usage des véhicules à moteur consécutif au transbordement ferroviaire en direction ouest en provenance du terminal ferroviaire de Hall et en direction est en provenance du terminal ferroviaire de Wörgl, si cela peut être prouvé par un document correspondant,
- e) l'usage des véhicules à moteur dont l'utilisation suscite, à l'issue d'un contrôle au titre de l'article 14, paragraphe 3, de l'IG-L, un intérêt public prépondérant ou un intérêt privé important à examiner au cas par cas, et qui sont désignés conformément à un règlement au titre de l'article 14, paragraphe 4, de l'IG-L.

2. La zone principale recouvre les districts politiques d'Imst, Innsbruck Land, Innsbruck Stadt, Kufstein et Schwaz;

La zone élargie recouvre:

- a) en Autriche: les districts politiques de Kitzbühel, Landeck, Linz, Reutte et Zell am See,
- b) en Allemagne: les districts de Bad Tölz, Garmisch-Partenkirchen, Miesbach, Rosenheim (y compris la ville) et Traunstein,
- c) en Italie: les communautés de districts d'Eisacktal, de Pustertal et de Wipptal.

[...]»

III – Les faits

17. Depuis plusieurs années, des dépassements de valeurs limites en matière de concentrations de NO₂ ont été constatés le long des autoroutes du Tyrol (A 12 et A 13). C'est pourquoi le Land du Tyrol a adopté, au cours des dernières années, plusieurs mesures visant à améliorer la qualité de l'air ambiant le long de ces autoroutes.

18. Parmi ces mesures figurait un règlement adopté par le ministre-président du Tyrol le 27 mai 2003, interdisant le transport de toute une série de marchandises par camions de plus de 7,5 tonnes

sur un tronçon d'environ 46 km de l'autoroute A 12, entre les communes de Kundl et d'Ampass. Cette interdiction sectorielle de circuler s'appliquait notamment au transport de déchets, de céréales, de rondins, d'écorces et de liège, de minerais ferreux et non ferreux, de cailloux, de terres, de déblais, de véhicules à moteur et de remorques ainsi que de l'acier de construction. L'interdiction devait s'appliquer immédiatement à compter du 1^{er} août 2003. Toutefois, le transport de marchandises en provenance ou à destination du territoire de la ville d'Innsbruck, des districts de Kufstein, de Schwaz ou d'Innsbruck-Land n'était pas soumis à cette interdiction. Par ailleurs, certaines catégories de véhicules étaient exclues de l'interdiction de circuler, comme les véhicules d'entretien de la voirie, d'enlèvement des ordures ainsi que les véhicules agricoles et forestiers. Enfin, une dérogation particulière pouvait, dans certains cas, être sollicitée pour d'autres véhicules lorsqu'il existait un intérêt public ou un intérêt privé important.

19. La Commission étant convaincue de l'incompatibilité de cette mesure avec le droit de l'Union, elle a formé un recours en manquement sur le fondement de l'article 226 CE. Dans son arrêt du 15 novembre 2005, la Cour a constaté que, en adoptant le règlement limitant le transport sur l'autoroute A 12 de la vallée de l'Inn, la République d'Autriche avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 28 CE et 29 CE (9).

20. À la suite de cet arrêt, les autorités autrichiennes compétentes ont préparé un nouveau train de mesures visant à améliorer la qualité de l'air le long de l'autoroute de la vallée de l'Inn composé de quatre mesures, à savoir: 1) une limitation de vitesse pour les voitures sur certains tronçons de l'autoroute A 12, 2) une interdiction de circuler pour certains poids lourds particulièrement polluants, 3) l'extension géographique d'une interdiction de circulation nocturne existante pour les poids lourds de plus de 7,5 tonnes et l'abandon progressif de la dérogation à cette interdiction pour les poids lourds des classes Euro IV et V, et 4) une nouvelle interdiction sectorielle de circuler pour les poids lourds de plus de 7,5 tonnes. Depuis la fin 2006, ces mesures sont progressivement mises en œuvre.

21. La nouvelle interdiction sectorielle de circuler a été introduite par un règlement du ministre-président du Tyrol du 17 décembre 2007, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Conformément à ce règlement, la circulation sur l'autoroute A 12 de la vallée de l'Inn entre Langkampfen (à environ 6 km de la frontière austro-allemande) et Zirl (à environ 12 km à l'ouest d'Innsbruck), soit sur un tronçon d'environ 90 km, est interdite depuis le 2 mai 2008 aux poids lourds de plus de 7,5 tonnes transportant des déchets, des cailloux, des terres ou des déblais (première phase). Depuis le 1^{er} janvier 2009, cette interdiction de circuler s'étend au transport de rondins, d'écorces et de liège, de minerais ferreux et non ferreux, de véhicules à moteur et de remorques, d'acier (à l'exception de l'acier de ferrailage et de construction pour la livraison de chantiers), de marbres et de travertins ainsi que de carreaux (deuxième phase). Toutefois sont exclus de cette interdiction les transports par poids lourds, lorsque ceux-ci sont chargés ou déchargés dans une «zone principale» ou lorsque ceux-ci sont chargés et déchargés dans une «zone élargie» visée dans le règlement ou lorsque le transport intervient avant ou après le transbordement ferroviaire à la gare de Hall ou de Wörgl. En outre, une dérogation à cette interdiction de circuler peut être accordée à certaines conditions.

22. Parallèlement à cette interdiction sectorielle de circuler, les trois autres mesures prévues dans le train de mesures visant à améliorer la qualité de l'air ambiant le long de l'autoroute de la vallée de l'Inn ont été mises en œuvre. Pendant la période comprise entre le 1^{er} novembre 2006 et le 30 avril 2007, une limitation de vitesse générale à 100 km/h a été imposée aux voitures particulières sur l'autoroute A 12 de la vallée de l'Inn entre la frontière austro-allemande et Zirl (10). À partir du mois de novembre 2007, une limitation de vitesse annuelle à 100 km/h variant selon le niveau général d'immission effectivement mesuré et les facteurs météorologiques a été instaurée sur ce

tronçon (11). Le ministre-président du Tyrol a en outre instauré une interdiction de circuler sur l'autoroute A 12 de la vallée de l'Inn entre Zirl et Kufstein, avec effet au 1^{er} janvier 2007, pour les semi-remorques et les poids lourds avec remorques de plus de 7,5 tonnes ne correspondant pas à la classe Euro II. Depuis le 1^{er} novembre 2008, le même règlement prévoit une interdiction de circuler pour les poids lourds de plus de 7,5 tonnes ne relevant pas de la norme Euro III. À compter du 1^{er} novembre 2009, une interdiction générale de circuler s'applique aux poids lourds de plus de 7,5 tonnes ne répondant pas à la norme Euro II (12). À compter du 1^{er} janvier 2007, une interdiction nocturne de circulation existante visant les poids lourds entre Wörgl et Hall a en outre été étendue de 40 km, et donc à l'ensemble du tronçon de l'autoroute A 12 entre Kufstein et Zirl. La dérogation prévue pour les poids lourds des classes Euro IV et V a été progressivement supprimée jusqu'au 31 octobre 2009 (13).

IV – Procédure précontentieuse

23. Par lettre du 20 juillet 2006, le Land du Tyrol a informé la Commission du programme d'action qu'il avait élaboré pour améliorer la qualité de l'air et du train de mesures préparé dans ce sens concernant l'autoroute de la vallée de l'Inn, qui comprenait l'introduction d'une interdiction sectorielle de circuler.

24. Dans son avis du 20 juillet 2007, la Commission a considéré que, dans la version proposée par les autorités tyroliennes, l'introduction envisagée de l'interdiction sectorielle de circuler était incompatible avec les articles 28 CE et 29 CE. Malgré cet avis négatif, le règlement d'interdiction sectorielle de circuler a été adopté le 17 décembre 2007.

25. Dans une lettre de mise en demeure du 31 janvier 2008, la Commission a ensuite confirmé son point de vue et demandé à la République d'Autriche de présenter ses observations en application de l'article 226 CE. Par des observations du 15 février 2008, la République d'Autriche a répondu à la lettre de mise en demeure de la Commission. Dans ces observations, elle a fait valoir que l'interdiction sectorielle de circuler ne pouvait être considérée comme une violation de la libre circulation des marchandises compte tenu de ses modalités d'application ainsi que de la situation géographique de l'Autriche.

26. Par lettre du 8 mai 2008, la Commission a transmis à la République d'Autriche un avis motivé dans lequel elle concluait que, en adoptant le règlement d'interdiction sectorielle de circuler, cette dernière avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 28 CE et 29 CE. Un délai d'un mois a été accordé à la République d'Autriche pour prendre les mesures nécessaires.

27. Par une lettre du 9 juin 2008, la République d'Autriche a répondu en maintenant sa position juridique. Dans une lettre complémentaire du 2 décembre 2008, elle a fait savoir que l'interdiction sectorielle de circuler sur l'autoroute A 12 de la vallée de l'Inn avait été renouvelée par un règlement du ministre-président du Tyrol du 13 novembre 2008. Ce nouveau règlement confirmait l'interdiction sectorielle de circuler sur l'A 12 entre Langkampfen (au kilomètre 6,35) et Ampass (au kilomètre 72), et donc dans le secteur situé à l'est d'Innsbruck. Pour le secteur situé à l'ouest d'Innsbruck, l'interdiction sectorielle de circuler sur la route entre Ampass et Zirl n'entrerait en vigueur que le 1^{er} janvier 2011.

28. Par une autre lettre complémentaire du 19 décembre 2008, la République d'Autriche a finalement fait savoir que l'interdiction sectorielle de circuler avait été renouvelée une nouvelle fois par un règlement du ministre-président du Tyrol du 23 décembre 2008. Contrairement à ce qui était initialement prévu, ce nouveau règlement limitait désormais l'interdiction de circuler à partir du 2 janvier 2009 aux rondins, aux écorces et au liège ainsi qu'aux véhicules à moteur et aux

remorques en plus des marchandises qui étaient déjà concernées auparavant. Pour les autres marchandises (les minerais ferreux et non ferreux, l'acier, les marbres, les travertins et les carreaux en céramique), le règlement ne s'appliquait qu'à partir du 1^{er} juillet 2009.

V – Procédure devant la Cour et conclusions des parties

29. La Commission estimant que la République d'Autriche ne s'était pas conformée à l'avis motivé, elle a formé un recours au titre de l'article 226 CE le 21 janvier 2009.

30. La Commission conclut à qu'il plaise à la Cour:

- constater que, en édictant une interdiction de circuler sur un tronçon de l'autoroute A 12 visant les poids lourds de plus de 7,5 tonnes transportant certaines marchandises, la République d'Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 28 CE et 29 CE;
- condamner la République d'Autriche aux dépens.

31. La République d'Autriche conclut au rejet du recours et à la condamnation de la Commission aux dépens.

32. Par ordonnance du 19 juin 2009, le président de la Cour a autorisé la République italienne et le Royaume des Pays-Bas à intervenir au soutien des conclusions de la Commission. La République italienne et le Royaume des Pays-Bas demandent que le recours de la Commission soit accueilli.

33. Lors de l'audience du 19 octobre 2010, les représentants de la Commission, de la République d'Autriche ainsi que de la République italienne ont présenté leurs observations.

VI – Principaux arguments des parties

34. D'après la *Commission*, en interdisant aux poids lourds de plus de 7,5 tonnes transportant certaines catégories de marchandises de circuler sur l'un des plus importants tronçons routiers transalpins entre le sud de l'Allemagne et le nord de l'Italie, le règlement d'interdiction sectorielle de circuler entrave la libre circulation des marchandises et, en particulier, leur libre transit. En fait, l'interdiction de circuler s'étend même à l'ensemble du couloir du Brenner et à l'axe de communication ouest du lac de Constance. L'interdiction sectorielle de circuler aurait des conséquences économiques importantes, notamment sur les secteurs de la création ou de la transformation des marchandises concernées, d'une part, et sur l'industrie du transport, d'autre part. Il convient de partir du principe que l'interdiction se traduit, in fine, par une augmentation du prix des marchandises et affaiblit donc directement leur position concurrentielle. Dès lors, l'interdiction sectorielle de circuler doit être considérée, dans son ensemble, comme constituant une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative, en principe incompatible avec les articles 28 CE et 29 CE.

35. L'interdiction sectorielle de circuler a en outre une tendance fortement discriminatoire. En effet, compte tenu des dérogations prévues pour le trafic local et régional, elle concerne principalement les marchandises faisant l'objet d'un transport en transit par la zone d'interdiction. Par ailleurs, une interdiction de circuler fondée sur les marchandises transportées peut avoir des conséquences discriminatoires sur le commerce entre États membres.

36. L'interdiction sectorielle de circuler et les restrictions à la circulation intracommunautaire des marchandises qui en résultent ne sont justifiées ni par les motifs énumérés à l'article 30 CE ni par les raisons impérieuses d'intérêt général reconnues par la jurisprudence. Les mesures en cause

pourraient certes contribuer à la réalisation d'un objectif environnemental, mais elles seraient contraires au principe de proportionnalité. La notion d'interdiction sectorielle de circuler est entachée de contradictions internes, de sorte que son adéquation avec l'amélioration de la qualité de l'air est douteuse. En outre, l'effet restrictif de l'interdiction est tout à fait disproportionné par rapport à son utilité. Le fait que des mesures moins restrictives telles qu'une limitation de vitesse permanente sur l'A 12, des interdictions de circuler fondées sur le niveau des émissions, des mesures de péage spécifiques ou d'autres mesures économiques d'incitation n'aient pas été adoptées ou pas suffisamment prises en considération est particulièrement grave en l'espèce. De surcroît, la République d'Autriche n'a pas démontré qu'il existait des alternatives de transport suffisantes aux transports de marchandises concernés par l'interdiction sectorielle de circuler. En l'absence de telles capacités, la période transitoire prévue est également insuffisante.

37. Pour le secteur situé à l'ouest d'Innsbruck, la Commission considère que la nécessité de l'interdiction sectorielle de circuler n'est pas non plus établie à défaut d'évaluations suffisantes établissant l'affectation particulière de cette zone. En outre, une analyse d'impact concrète, susceptible de démontrer le caractère approprié et nécessaire d'une interdiction sectorielle de circuler, fait également défaut.

38. La République d'Autriche souligne que l'interdiction sectorielle de circuler en cause fait partie d'un train de mesures censé garantir le respect des valeurs limites de NO₂ qui étaient, depuis des années, constamment et largement dépassées dans la zone concernée. En adoptant ce train de mesures, la République d'Autriche estime qu'elle s'est conformée aux obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union, lesquelles ne résulteraient pas seulement des directives concernant la protection de l'air ambiant, mais également d'obligations de protection tirées de droits fondamentaux communautaires liés à la réalisation des objectifs de protection de la santé et de l'environnement ainsi qu'au respect de la vie privée et familiale.

39. Les concentrations élevées d'immission de NO₂ le long de l'autoroute A 12 proviennent, pour la plupart, des émissions du trafic routier. À cet égard, le transport routier de marchandises représente l'une des principales causes d'émission de NO₂, les encombrements liés au transport routier longue distance de marchandises étant en constante augmentation. Le train de mesures visant à améliorer la qualité de l'air, dont l'interdiction sectorielle de circuler en cause fait partie, n'a été adopté qu'à l'issue d'enquêtes, de consultations et de travaux préparatoires importants. Pour garantir la proportionnalité du train de mesures, un examen exhaustif de celui-ci ainsi que des modalités concrètes d'application des mesures qui le composent a été effectué dès la phase préparatoire pour vérifier leur adéquation et leur nécessité.

40. Les trois principales stratégies mises en place avec le train de mesures visant à améliorer la qualité de l'air consisteraient à réduire les émissions provenant spécifiquement des véhicules, à reporter les émissions à des périodes climatiques plus favorables en termes de pollution et à diminuer le nombre global des trajets de poids lourds en évitant les itinéraires de contournement et en transférant vers le rail les marchandises qui se prêtent facilement à ce transport («bahnaffinität», affinité ferroviaire). Dans ce contexte, l'interdiction sectorielle de circuler en cause doit être considérée comme une mesure visant à transférer le transport routier de marchandises vers le rail. Les capacités de transport ferroviaire sont suffisantes pour absorber le transfert envisagé.

41. Compte tenu des modalités concrètes d'application et de l'introduction progressive de l'interdiction sectorielle de circuler ainsi que des alternatives de transport disponibles sur le rail et sur des itinéraires de remplacement, l'interdiction litigieuse ne saurait être qualifiée de mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative au sens des articles 28 CE et 29 CE, d'autant plus qu'aucune entrave au transit des marchandises par le Tyrol ni aux échanges de marchandises entre

l'Allemagne et l'Italie n'a été constatée, même après l'entrée en vigueur des première et deuxième phases de l'interdiction sectorielle de circuler. L'interdiction sectorielle de circuler n'est pas non plus discriminatoire.

42. Même si l'interdiction sectorielle de circuler constituait une mesure d'effet équivalent, en principe interdite par les articles 28 CE et 29 CE, cette atteinte à la libre circulation des marchandises devrait être considérée comme justifiée. Le fait que l'interdiction sectorielle de circuler fasse partie d'un train de mesures que la République d'Autriche a adoptées dans le cadre d'une démarche globale pour se conformer aux obligations d'agir imposées par le droit de l'Union dans le but d'atteindre des objectifs essentiels du traité (protection de la santé et de l'environnement) et de respecter les droits fondamentaux communautaires est déterminant. L'appréciation de la conformité de l'interdiction sectorielle de circuler au droit de l'Union requiert donc une mise en balance appropriée de la libre circulation des marchandises, d'un côté, et des exigences liées à la protection de la santé et de l'environnement en tant qu'objectifs essentiels du traité ainsi que des exigences liées à la protection des droits fondamentaux, d'un autre côté.

43. Cette mise en balance confirme que l'interdiction sectorielle de circuler en cause est compatible avec le droit de l'Union. Dans l'ensemble, la proportionnalité est également garantie: l'interdiction sectorielle de circuler constitue une mesure appropriée et ciblée pour réduire le niveau des émissions dans la zone sanitaire, qui est nécessaire à la réalisation de cet objectif et dont les effets ne sont pas non plus démesurés. Les périodes de transition pour l'introduction de l'interdiction sectorielle de circuler ont également été suffisantes.

44. Le *Royaume des Pays-Bas* est d'avis qu'une mesure telle que l'interdiction sectorielle de circuler, qui fait partie d'un train de mesures visant à réduire les émissions de polluants, peut également être examinée individuellement au regard de sa compatibilité avec les dispositions du traité CE. En conclusion, l'interdiction sectorielle de circuler est en principe interdite par l'article 28 CE. En outre, cette interdiction est indirectement discriminatoire. L'interdiction de circuler n'étant ni appropriée ni mesurée, cette mesure ne saurait être justifiée par des motifs tenant à la protection de l'environnement. De surcroît, la mesure n'a pas été préparée avec toute la diligence nécessaire, ce qui a des conséquences négatives disproportionnées et inutiles sur le trafic de transit.

45. La *République italienne* considère, elle aussi, que l'interdiction sectorielle de circuler constitue une restriction illégale à la libre circulation des marchandises. Cette mesure est illogique, discriminatoire et disproportionnée, d'autant plus que les alternatives offertes par le transport ferroviaire et les itinéraires de substitution ne permettent pas de satisfaire tous les besoins résultant de l'interdiction sectorielle.

VII – Appréciation juridique

A – *Le règlement d'interdiction sectorielle de circuler comme mesure de transposition des directives 96/62 et 1999/30*

46. Selon la République d'Autriche, l'élément déterminant dans l'analyse du règlement d'interdiction sectorielle de circuler réside dans le fait qu'elle l'a adopté aux fins de transposer les directives 96/62 et 1999/30 pour se conformer dûment à ses obligations découlant du droit de l'Union. Compte tenu de cette circonstance, en particulier, on ne saurait finalement considérer le règlement d'interdiction sectorielle de circuler comme une violation de la libre circulation des marchandises.

47. À la lumière de ces arguments, je vais examiner, dans les développements suivants, si le règlement d'interdiction sectorielle de circuler peut être considéré comme une mesure nationale de

transposition des directives 96/62 et 1999/30 et, le cas échéant, si cette constatation a une incidence sur la présente procédure en manquement.

48. Conformément à l'article 8, paragraphe 3, de la directive 96/62, dans les zones et les agglomérations où les niveaux d'un ou de plusieurs polluants dépassent les valeurs limites augmentées des marges de dépassement applicables, les États membres prennent des mesures pour assurer l'élaboration ou la mise en œuvre d'un plan ou d'un programme permettant d'atteindre les valeurs limites dans le délai fixé. Ce plan doit être accessible au public et contenir au moins les indications figurant dans l'annexe IV de la directive.

49. Les valeurs limites et marges de dépassement pour le NO₂ ont été arrêtées dans la directive 1999/30. Conformément à l'annexe II, point I, de cette directive, la valeur limite annuelle pour le NO₂ s'élève à 40 µg/m³, majorée d'une marge de dépassement dégressive jusqu'au 1^{er} janvier 2010. En vertu de l'article 4, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'annexe II, point I, de la directive 1999/30, les États membres prennent les mesures nécessaires pour que le NO₂ ne dépasse plus la valeur limite annuelle de 40 µg/m³ à partir du 1^{er} janvier 2010.

50. Même si les dispositions de la directive 1999/30 prévoient que les valeurs limites pour le NO₂ ne doivent donc plus être dépassées à compter du 1^{er} janvier 2010, cela ne signifie pas que cette valeur limite et les marges de dépassement qui lui sont applicables ne peuvent pas créer d'obligations à l'égard des États membres avant l'expiration de ce délai. Au contraire, la Cour a souligné, dans son arrêt rendu le 15 novembre 2005 dans l'affaire Commission/Autriche, que, compte tenu des termes de l'article 8, paragraphe 3, de la directive 96/62, la République d'Autriche avait l'obligation d'agir si la valeur limite annuelle fixée pour le NO₂, augmentée de la marge de dépassement, était dépassée au point de contrôle de Vomp/Raststätte le long de l'autoroute A 12 de la vallée de l'Inn, au cours des années 2002 et 2003, dans le but de réaliser progressivement le résultat prescrit par la directive 1999/30 et d'atteindre ainsi, dans le délai prévu, l'objectif fixé par celle-ci (14).

51. De la même manière, une obligation d'agir des États membres résulte des dispositions combinées de l'article 4, paragraphe 1, et de l'annexe II, point I, de la directive 1999/30. Selon ces dispositions, les États membres prennent les mesures nécessaires pour que la valeur limite de NO₂ s'élevant à 40 µg/m³ soit respectée à partir du 1^{er} janvier 2010. Si les évaluations de NO₂ d'un État membre font ressortir que ce résultat ne peut être garanti que par la mise en œuvre progressive d'un train de mesures, les dispositions combinées de l'article 4, paragraphe 1, et de l'annexe II, point I, de la directive 1999/30 imposent aux États membres de prendre les mesures nécessaires avant le 1^{er} janvier 2010.

52. Il ressort du dossier, ce qui n'est pas contesté par les parties, que des concentrations élevées, voire très élevées, de NO₂ ont été relevées le long de l'autoroute A 12 de la vallée de l'Inn au Tyrol entre 2005 et 2007. Au point de contrôle de Vomp/Raststätte (à l'est d'Innsbruck), les concentrations de NO₂ mesurées dépassaient les valeurs limites annuelles fixées par la directive 1999/30, augmentées des marges de dépassement, sur toute la période comprise entre 2002 et 2007. En outre, les concentrations de NO₂ mesurées dépassaient les valeurs limites annuelles fixées par l'IG-L dans le land du Tyrol à six points de contrôle sur treize en 2005, à sept points de contrôle sur treize en 2006, et à sept points de contrôle sur quatorze en 2007.

53. C'est pourquoi la République d'Autriche a élaboré, en 2007, un programme visant à réduire

la pollution atmosphérique dans la zone concernée, qui a été communiqué à la Commission en février 2008 (15). Ce programme remplit les conditions de forme pour être considéré comme un programme au sens de l'article 8, paragraphe 3, de la directive 96/62. Il comprend un train de mesures visant à réduire le niveau d'immission de NO₂ dans la vallée inférieure de l'Inn, dont une série de mesures sont destinées à l'autoroute A 12. Parmi ces mesures figure également la proposition d'interdiction sectorielle de circuler sur cette autoroute visant les poids lourds (16). Cette dernière mesure a été mise en œuvre par le règlement d'interdiction sectorielle de circuler.

54. En résumé, il y a donc lieu de constater que l'interdiction sectorielle de circuler a été édictée dans le cadre de la mise en œuvre d'un programme au sens de l'article 8, paragraphe 3, de la directive 96/62, qui devait contribuer à atteindre les valeurs limites annuelles de NO₂ fixées par la directive 1999/30 dans la zone sanitaire concernée jusqu'au 1^{er} janvier 2010. Par conséquent, il convient d'approuver l'argumentation de la République d'Autriche dans la mesure où elle soutient que ce règlement doit être considéré comme une mesure nationale qui a été adoptée pour mettre en œuvre les directives 96/62 et 1999/30, en particulier les articles 8, paragraphe 3, et 4, paragraphe 1, respectivement.

55. Toutefois, le fait que le règlement d'interdiction sectorielle de circuler ait été adopté pour mettre en œuvre les directives 96/62 et 1999/30 ne signifie pas qu'il est soustrait au champ d'application des articles 28 CE et suivants.

56. Même si une disposition nationale par laquelle un État membre s'acquiesce de ses obligations découlant de la directive ne saurait, selon la jurisprudence de la Cour, être qualifiée de restriction aux libertés fondamentales imputable aux États membres (17), il convient de souligner en l'espèce que l'article 8, paragraphe 3, de la directive 96/62 ou l'article 4, paragraphe 1, de la directive 1999/30 n'obligeaient en aucun cas la République d'Autriche à adopter le règlement d'interdiction sectorielle de circuler en cause.

57. À cet égard, il est très significatif que l'article 8, paragraphe 3, de la directive 96/62 ou l'article 4, paragraphe 1, de la directive 1999/30 obligent les États membres à adopter des «mesures» pour respecter les valeurs limites de NO₂ sans pour autant fournir davantage de précisions sur le contenu desdites mesures. Le large pouvoir d'appréciation des États membres dans le choix des mesures de transposition n'est limité que par l'objectif lié au respect des seuils supérieurs de NO₂ (18). Ces dispositions des directives ne permettent pas de tirer davantage de conclusions sur le bien-fondé de mesures nationales de transposition spécifiques. Dès lors, la circonstance que le règlement d'interdiction sectorielle de circuler ait été adopté, sur un plan formel, dans le but de transposer les directives 96/62 et 1999/30 n'exclut pas d'office que ce règlement puisse être éventuellement considéré comme constituant une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative à l'importation au sens des articles 28 CE et 29 CE.

58. Je conclus de tout ce qui précède que, si la République d'Autriche a adopté le règlement d'interdiction sectorielle de circuler aux fins de la transposition des directives 96/62 et 1999/30, cette constatation ne s'oppose toutefois pas à un contrôle de ce règlement à la lumière des prescriptions des articles 28 CE et 29 CE.

B – *Sur l'existence d'une restriction à la libre circulation des marchandises*

59. Conformément aux articles 28 CE et 29 CE, les restrictions quantitatives à l'importation ou à l'exportation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres. D'après une jurisprudence constante, cette interdiction ne s'applique pas seulement à l'importation et à l'exportation des marchandises entre les États membres, mais également au transit des

marchandises (19).

60. Dans son arrêt du 15 novembre 2005, Commission/Autriche, la Cour a déjà considéré une précédente interdiction sectorielle de circuler visant les poids lourds sur un tronçon de 46 km de l'autoroute A 12 de la vallée de l'Inn comme une mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives, en principe incompatible avec les obligations résultant des articles 28 CE et 29 CE (20).

61. Pour justifier son raisonnement, la Cour a d'abord invoqué l'importance stratégique de l'autoroute A 12 de la vallée de l'Inn, qui constitue l'une des principales voies de communication terrestres entre le sud de l'Allemagne et le nord de l'Italie. Étant donné que l'interdiction sectorielle de circuler contraignait les entreprises concernées à rechercher, de surcroît dans un délai très court, des solutions de remplacement rentables pour le transport des marchandises visées par cette interdiction de circuler, elle était, selon les constatations de la Cour, susceptible de limiter les possibilités d'échanges entre l'Europe septentrionale et le nord de l'Italie (21).

62. De mon point de vue, le règlement d'interdiction sectorielle de circuler est également susceptible de limiter les possibilités d'échanges entre l'Europe septentrionale et le nord de l'Italie, et doit être donc être considéré comme une mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives.

63. À cet égard, il convient tout d'abord de souligner que la circonstance que le règlement d'interdiction sectorielle de circuler ait été conçu comme une partie d'un train de mesures visant à réduire l'émission de polluants ne s'oppose pas non plus à un examen séparé de ce règlement au regard des prescriptions des articles 28 CE à 30 CE. Toutefois, le fait que cette interdiction de circuler constitue une partie d'un train de mesures plus important revêt une importance particulière pour déterminer s'il existe une justification à la restriction de la libre circulation des marchandises.

64. D'après les arguments avancés par la République d'Autriche, l'interdiction sectorielle de circuler concerne, dans son aménagement final, environ 194 000 trajets de poids lourds par an sur un tronçon de 90 km de l'autoroute de la vallée de l'Inn (22). D'après la déclaration non contredite de la Commission, l'interdiction a une incidence sur près de 300 km du réseau autrichien de voies rapides (23). Étant donné que le règlement d'interdiction sectorielle de circuler prévoyait que cette interdiction entrerait totalement en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2009, cet échéancier laissait aux secteurs économiques concernés un an pour définir des itinéraires alternatifs de transport routier pour ces 194 000 trajets ou transférer le transport, au moins pour partie, vers le rail.

65. D'après les arguments avancés par les différentes parties, cette modification logistique représentait, pour les secteurs économiques concernés, un problème de taille dont l'issue était incertaine.

66. Dans son analyse des possibilités de transférer les transports de marchandises concernés par l'interdiction de circuler vers le rail ou vers des itinéraires de remplacement, la République d'Autriche fait une distinction entre les transports de marchandises dont le trajet sur l'autoroute de la vallée de l'Inn est le plus court («itinéraire privilégié»), les transports de marchandises ayant une alternative de trajet au moins équivalente («itinéraire alternatif»), et les transports de marchandises disposant d'une meilleure alternative de trajet («itinéraire de contournement»). Parmi les transports concernés par l'interdiction de circuler, 45 % doivent être classés dans la catégorie des itinéraires privilégiés, 25 % dans la catégorie des itinéraires alternatifs, et 30 % dans celle des itinéraires de contournement. Il y a lieu de considérer que le transit correspondant à un itinéraire privilégié et près de la moitié du transit correspondant à un itinéraire alternatif devraient être transférés vers le rail, alors que les autres transports pourraient emprunter les itinéraires de remplacement (24). Il

existerait trois possibilités de substitution du transport ferroviaire au transport routier des marchandises concernées relevant des catégories «itinéraire privilégié» et «itinéraire alternatif», à savoir: le transport ferroviaire conventionnel, le transport combiné non accompagné et le transport combiné accompagné sur la route roulante («rollende Landstrasse»). Pour détourner les transports routiers relevant des catégories «itinéraire alternatif» et «itinéraire de contournement», de nombreux itinéraires de remplacement passant, pour partie, par le réseau suisse de voies rapides seraient accessibles.

67. Les parties ont des opinions très divergentes sur les capacités et le caractère approprié des alternatives de transport proposées par la République d'Autriche. À cet égard, le principal point de litige porte sur la question des capacités et de l'accessibilité du transport combiné accompagné sur la route roulante, qui permet de charger tout le poids lourd sur le rail grâce à des wagons rouliers. Alors que la République d'Autriche décrit ce transport par la route roulante comme une alternative dotée de capacités suffisantes, accessible aux transports de marchandises concernés sans modification logistique à des prix compétitifs, la Commission et la République italienne soulignent les problèmes de capacités et les difficultés pratiques qui se posent aux entreprises de transports.

68. Les points de vue des parties divergent également sur la possibilité de détourner le transport routier relevant de la catégorie «itinéraire alternatif» et «itinéraire de contournement» vers les itinéraires de remplacement énumérés par la République d'Autriche. À cet égard, la République italienne insiste notamment sur la charge administrative et financière supplémentaire que générerait un transport de marchandises par la Suisse. Elle relève, en outre, qu'un «système de compte-gouttes» («Tropfenzählersystem») est mis en place sur d'importants axes routiers nord-sud du réseau suisse de voies rapides, pouvant aboutir, en période de circulation particulièrement intense de poids lourds, à une interdiction complète de la circulation de ces véhicules sur ces axes. C'est précisément ce qui pourrait se produire si les flux du trafic de l'autoroute A 12 de la vallée de l'Inn étaient transférés vers les itinéraires de remplacement suisses.

69. En résumé, il convient donc de constater que le règlement d'interdiction sectorielle de circuler en cause interdit, sur un tronçon de 90 km de l'autoroute A 12 de la vallée de l'Inn, environ 194 000 transports de poids lourds par an, étant précisé que les possibilités de transférer ces transports vers le rail ou vers des itinéraires de remplacement opposent toujours vivement les parties. Dans ces conditions, on ne saurait nier, à mon avis, que le règlement d'interdiction sectorielle de circuler est, en principe, susceptible de limiter les possibilités d'échanges entre l'Europe septentrionale et le nord de l'Italie.

70. Compte tenu tout particulièrement du fait que cette propension à entraver les échanges suffit pour constater une entrave à la libre circulation des marchandises (25), j'en conclus donc que le règlement d'interdiction sectorielle de circuler interdisant le transport longue distance de certaines marchandises sur l'autoroute A 12 de la vallée de l'Inn doit être considéré comme constituant une mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives, en principe incompatible avec les obligations résultant des articles 28 CE et 29 CE, à moins que cette mesure ne puisse être objectivement justifiée.

C – Sur la justification de la restriction à la libre circulation des marchandises

71. Pour justifier une restriction éventuelle à la libre circulation des marchandises par le règlement d'interdiction sectorielle de circuler, la République d'Autriche s'appuie sur deux lignes de raisonnement. D'une part, elle fait valoir qu'elle a adopté l'interdiction sectorielle de circuler pour protéger le droit fondamental au respect de la vie privée et familiale, et donc pour se conformer à des obligations d'agir résultant de droits fondamentaux communautaires. D'autre part, elle invoque le motif justificatif fondé sur des raisons impérieuses tenant à la protection de

l'environnement.

72. Ces arguments de la République d'Autriche ne sont pas convaincants

1. Rapport entre le règlement d'interdiction sectorielle de circuler et les droits fondamentaux communautaires

73. Selon la République d'Autriche, le fait de constater que le règlement d'interdiction sectorielle de circuler est contraire aux articles 28 CE et 29 CE entraînerait un conflit d'objectifs entre les exigences liées à la protection des droits fondamentaux communautaires, d'un côté, et les exigences résultant de la libre circulation des marchandises, d'un autre côté. En effet, compte tenu des dépassements des valeurs limites de NO₂ constatés depuis des années, la République d'Autriche a été contrainte de prendre des mesures de réduction du NO₂, telles que l'interdiction sectorielle de circuler, pour protéger le droit fondamental au respect de la vie privée et familiale.

74. Comme je l'ai déjà indiqué en une autre occasion, il y a lieu de considérer, en cas de conflit entre une liberté fondamentale et un droit fondamental, que la concrétisation d'un droit fondamental doit être reconnue comme un objectif légitime, qui peut restreindre une liberté fondamentale dès lors que cette restriction est proportionnée (26). Toutefois, cette conciliation entre droit fondamental et liberté fondamentale ne s'impose que si l'existence d'un conflit concret est prouvée.

75. En l'espèce, l'existence du conflit invoqué par la République d'Autriche entre le droit fondamental au respect de la vie privée et familiale, d'un côté, et la libre circulation des marchandises, d'un autre côté, n'est, à mon avis, pas établie.

76. Même si la pollution peut revêtir une certaine importance, tant sous l'angle du droit fondamental à l'intégrité physique et mentale (27) que sous l'angle du droit fondamental au respect de la vie privée et familiale (28), il convient de souligner que la pollution ne peut être considérée comme une atteinte à ces droits fondamentaux que dans certaines circonstances, susceptible, le cas échéant, de fonder un droit, dans le chef d'une personne, à la protection des États membres. Ainsi la constatation d'une atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale suppose-t-elle la preuve concrète d'une nuisance suffisamment caractérisée par le bruit ou d'autres immissions (29). Le constat d'une violation du droit à l'intégrité de la personne requiert au moins la preuve d'une atteinte allant au-delà du seuil des effets dommageables sur la santé.

77. Dans la présente procédure, la République d'Autriche n'a pas apporté suffisamment d'éléments démontrant l'existence d'une pollution aussi caractérisée par les émissions de NO₂. Étant donné que l'existence d'une (menace d')atteinte au droit fondamental à l'intégrité de la personne ou au droit au respect de la vie privée et familiale n'est, en définitive, pas établie, la question d'un éventuel conflit entre ces droits fondamentaux communautaires et les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises ne se pose pas en l'espèce.

2. Justification fondée sur des raisons tenant à la protection de l'environnement

a) Raisons impérieuses tenant à la protection de l'environnement

78. Les motifs justificatifs «écrits» de l'article 30 CE, d'une part, et les raisons impérieuses d'intérêt général «non écrites» au sens de la jurisprudence Cassis de Dijon (arrêt du 20 février 1979, Rewe-Zentral, dit «Cassis de Dijon», 120/78, Rec. p. 649), d'autre part, peuvent être invoqués pour justifier une entrave à la libre circulation des marchandises.

79. En application de l'article 30 CE, des restrictions quantitatives ainsi que des mesures d'effet

équivalent au sens des articles 28 CE et 29 CE peuvent être justifiées dans la mesure où elles sont destinées à la protection de certains biens juridiques expressément cités dans cette disposition. L'objectif environnemental poursuivi par le règlement d'interdiction sectorielle de circuler ne fait pas partie de ces motifs justificatifs «écrits».

80. Toutefois, la protection de l'environnement est reconnue par la jurisprudence constante comme une raison impérieuse d'intérêt général au sens de la jurisprudence Cassis de Dijon (30). Selon cette jurisprudence, des mesures nationales susceptibles d'entraver le commerce intracommunautaire peuvent être justifiées par des exigences impératives relevant de la protection de l'environnement pourvu que les mesures en question soient proportionnées à l'objet visé (31).

81. Conformément à cette jurisprudence, la justification d'une mesure d'effet équivalent fondée sur des raisons impérieuses tenant à la protection de l'environnement suppose donc que cette mesure (1) ait été adoptée dans le but de garantir la protection de l'environnement et (2) qu'elle soit proportionnée. Toutefois, la question de savoir si des mesures discriminatoires d'effet équivalent à des restrictions quantitatives peuvent également être justifiées par des exigences impératives relevant de la protection de l'environnement reste ouverte (32).

82. La question relative à la possibilité de justifier également des mesures discriminatoires en invoquant les objectifs environnementaux poursuivis revêt une grande importance en l'espèce. En effet, eu égard aux dérogations prévues par le règlement d'interdiction sectorielle de circuler pour le trafic local et régional des poids lourds, la Commission souligne que l'interdiction sectorielle de circuler concerne, au premier chef, des marchandises qui transitent par la zone d'interdiction. Dès lors, l'interdiction a, d'après la Commission, une tendance fortement discriminatoire.

83. La jurisprudence récente de la Cour comporte des indices clairs montrant que la protection de l'environnement peut être invoquée en tant que raison impérieuse d'intérêt général pour justifier également des mesures discriminatoires d'effet équivalent à des restrictions quantitatives, sous réserve bien entendu du respect du principe de proportionnalité. Il convient de souscrire à cette évolution jurisprudentielle.

84. Cette évolution a été annoncée par l'arrêt du 9 juillet 1992, Commission/Belgique (33), dans lequel une interdiction directement discriminatoire d'importer des déchets dans la Région wallonne avait été considérée comme justifiée au regard des exigences impératives tenant à la protection de l'environnement (34). Dans la suite de sa jurisprudence, la Cour a notamment jugé qu'une discrimination indirecte résultant de l'application de règles nationales en matière d'émissions sonores dans le cadre de l'immatriculation d'avions d'occasion devait être considérée comme justifiée par des considérations de santé publique *et* de protection de l'environnement (35). Dans l'arrêt PreussenElektra (36), la Cour a jugé que, si une réglementation – directement discriminatoire (37) – imposant l'achat de courant provenant de sources d'énergie régénératrices constituait une mesure d'effet équivalent au sens de l'article 28 CE, elle était toutefois justifiée au regard de la protection de l'environnement et compte tenu des particularités du marché de l'électricité (38).

85. En outre, l'arrêt du 14 décembre 2004, Commission/Allemagne (39), dans lequel la Cour devait notamment se prononcer sur la compatibilité d'une réglementation nationale relative à la prévention et à la valorisation des déchets d'emballages avec la libre circulation des marchandises, est particulièrement révélateur. Cette réglementation prévoyait le remplacement, en ce qui concerne les emballages de boissons, d'un système global de collecte des emballages par un système de consignation et de reprise individuelle. Cette réorganisation rendait plus difficile et plus onéreuse la distribution d'eaux minérales naturelles en provenance d'autres États membres, de sorte qu'elle constituait une entrave aux échanges intracommunautaires. En outre, cette mesure de réorganisation

ayant une incidence plus importante sur les producteurs étrangers que sur les producteurs nationaux, elle devait donc être considérée comme indirectement discriminatoire. Cependant, la Cour a examiné la possibilité d'une justification de cette réglementation fondée sur la protection de l'environnement. À cet égard, elle a conclu que, si une telle justification fondée sur des raisons impérieuses tenant à la protection de l'environnement aurait en principe été envisageable, celle-ci devait être écartée au regard du principe de proportionnalité en raison d'un défaut de délai de transition approprié au cas particulier.

86. Cette approche, selon laquelle des exigences impératives tenant à la protection de l'environnement peuvent être invoquées également pour justifier des mesures indirectement discriminatoires d'effet équivalent à des restrictions quantitatives, a été confirmée dans l'arrêt du 15 novembre 2005, *Commission/Autriche* (40), au sujet du premier règlement d'interdiction sectorielle de circuler sur l'autoroute A 12 de la vallée de l'Inn.

87. Concernant l'analyse de cet arrêt, il convient de noter en particulier que, dans les conclusions relatives à cette affaire, l'avocat général Geelhoed a tout d'abord considéré que, selon la jurisprudence traditionnelle de la Cour, seules des mesures non discriminatoires d'effet équivalent pouvaient être justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général. À cet égard, il a examiné de manière exhaustive si la première interdiction sectorielle de circuler avait un effet indirectement discriminatoire (41). Celle-ci était particulièrement contestée, car elle affectait sensiblement plus les transporteurs routiers d'autres États membres que les sociétés de transports autrichiennes en raison des dérogations en faveur des transports dont le point de départ ou la destination se situait dans la zone sanitaire. Compte tenu en particulier du contexte géographique du transport de marchandises transalpin, ainsi que de l'objectif et des modalités d'application du règlement d'interdiction sectorielle de circuler, l'avocat général est néanmoins parvenu à la conclusion que, vue globalement et replacée dans son contexte général, la mesure litigieuse ne pouvait être considérée comme (indirectement) discriminatoire, de sorte qu'elle pouvait en principe être justifiée par des raisons impérieuses tenant à la protection de l'environnement (42).

88. Dans son arrêt du 15 novembre 2005, la Cour n'a pas évoqué la question du caractère discriminatoire du règlement d'interdiction sectorielle de circuler en cause. Dans le cadre de son examen de la justification des entraves constatées à la libre circulation des marchandises, elle s'est contentée de relever que des mesures nationales susceptibles d'entraver le commerce intracommunautaire pouvaient être justifiées par des exigences impératives relevant de la protection de l'environnement, pourvu que les mesures en question soient proportionnées à l'objet visé (43). La Cour n'a pas non plus limité le champ d'application de ce motif justificatif à des mesures non discriminatoires dans la suite de son analyse.

89. Cette évolution jurisprudentielle de la Cour m'amène à conclure que la protection de l'environnement peut également être invoquée en tant que raison impérieuse d'intérêt général pour justifier des mesures discriminatoires d'effet équivalent à des restrictions quantitatives. Au reste, le fait que la Cour considère la protection de l'environnement comme l'un des objectifs essentiels de la Communauté dans une jurisprudence constante plaide également en faveur de cette solution (44). Dans ce contexte, il serait difficilement compréhensible que des restrictions discriminatoires à la libre circulation des marchandises ne puissent en aucun cas être justifiées par des raisons impérieuses tenant à la protection de l'environnement (45).

90. Toutefois, la possibilité de justifier également des restrictions discriminatoires à la libre circulation des marchandises par des raisons impérieuses tenant à la protection de l'environnement ne signifie pas que l'analyse de la justification de mesures discriminatoires et non discriminatoires doit nécessairement se faire de la même manière. Au contraire, il y a lieu de considérer que le caractère discriminatoire d'une mesure restreignant la libre circulation des marchandises peut être

pris en compte dans le cadre de l'examen de la proportionnalité, ces mesures pouvant faire l'objet d'un examen plus strict au regard de leur nécessité et de leur adéquation en particulier (46).

91. Je conclus de tout ce qui précède que des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives peuvent être justifiées par des raisons impérieuses tenant à la protection de l'environnement dès lorsqu'elles sont compatibles avec le principe de proportionnalité. Même des mesures discriminatoires peuvent en principe être justifiées par des raisons impérieuses tenant à la protection de l'environnement.

b) Examen de la proportionnalité

92. Dans la présente procédure, il est constant que le règlement d'interdiction sectorielle de circuler a été adopté dans le but de garantir la protection de l'environnement. Toutefois, la question de savoir s'il respecte aussi le principe de proportionnalité est particulièrement contestée.

93. Pour déterminer si le règlement d'interdiction sectorielle de circuler respecte le principe de proportionnalité, il convient de se demander si ce règlement est (1) *approprié* et (2) *nécessaire* à la réalisation des objectifs environnementaux énumérés, et si la restriction à la libre circulation des marchandises qui en résulte est (3) *mesurée* (47).

i) Sur le caractère approprié du règlement d'interdiction sectorielle de circuler

94. En vertu de la jurisprudence de la Cour, une mesure est *propre* à garantir la réalisation de l'objectif invoqué si elle répond véritablement au souci de l'atteindre d'une manière cohérente et systématique (48).

95. Pour apprécier si l'interdiction sectorielle de circuler est propre à garantir la réalisation des objectifs environnementaux poursuivis, il convient donc de déterminer en substance si cette interdiction de circuler peut contribuer d'une manière *cohérente* et *systématique* à la diminution des concentrations de NO₂ le long de l'autoroute A 12 de la vallée de l'Inn.

96. Compte tenu, tout particulièrement, de la place essentielle qu'occupe le transport combiné accompagné sur la route roulante dans l'économie générale de l'interdiction sectorielle de circuler, je ne suis pas sûre, contrairement à ce qu'affirme la République d'Autriche, que cette interdiction de circuler contribue d'une manière cohérente à la diminution des concentrations de NO₂ le long de l'autoroute A 12 de la vallée de l'Inn.

97. Par essence, l'interdiction sectorielle de circuler a pour objet de réduire le niveau d'immissions de NO₂ le long de l'autoroute A 12 de la vallée de l'Inn en réduisant le nombre des trajets de poids lourds sur cette autoroute. D'après les explications de la République d'Autriche, l'interdiction de circuler concernerait environ 194 000 trajets de poids lourds par an, dont la majorité devrait être transférée vers le rail. À cette fin, il existe, selon la République d'Autriche, trois possibilités de substitution, à savoir le transport ferroviaire conventionnel, le transport combiné non accompagné et le transport combiné accompagné sur la route roulante (49).

98. Compte tenu des objectifs et des modalités d'application du règlement d'interdiction sectorielle de circuler, il y a lieu de considérer que les transports de marchandises concernés par l'interdiction devraient être transférés, in fine, vers le transport sur rail «traditionnel» (transport ferroviaire conventionnel ou transport combiné non accompagné). C'est la raison pour laquelle l'interdiction de circuler n'est pas directement liée aux émissions des poids lourds, mais plutôt aux marchandises transportées. En effet, la République d'Autriche relève que l'interdiction de circuler concerne uniquement le transport des marchandises ayant une affinité ferroviaire, c'est-à-dire les

marchandises particulièrement adaptées au transport ferroviaire «traditionnel», et qui sont donc déjà en grande partie transportées par le rail (50). Dès lors, l'offre de route roulante doit être considérée comme une alternative de transport ferroviaire supplémentaire, qui devrait accompagner le processus logistique de transfert du transport routier des marchandises ayant une affinité ferroviaire vers le rail par transport ferroviaire conventionnel ou le transport combiné non accompagné (51).

99. Étant donné que ce transfert vers le transport ferroviaire «traditionnel» ne peut pas être réalisé dans un cadre transfrontalier dans le délai de transition en deux temps prévu par le règlement d'interdiction sectorielle de circuler (52), à savoir quatre mois (première phase) et un an (deuxième phase), l'interdiction sectorielle de circuler a néanmoins pour effet d'imposer le transfert d'une part importante du trafic de poids lourds concerné par l'interdiction vers la route roulante pendant une période transitoire non spécifiée. La République d'Autriche indique que les capacités de la route roulante ont également été augmentées en conséquence (53).

100. La route roulante se caractérise par le fait qu'elle transporte les poids lourds avec leur chauffeur, de sorte qu'elle peut être également utilisée sans réserve pour le transport de marchandises n'ayant pas d'affinité ferroviaire (54). Du point de vue de la protection de l'environnement, la route roulante est donc particulièrement adaptée au transport de poids lourds fortement polluants, et ce indépendamment de l'affinité ferroviaire des marchandises transportées. Or, l'interdiction sectorielle de circuler ne tient aucun compte de cette particularité de la route roulante dans sa mise en œuvre en deux phases. En effet, comme cela a été expliqué précédemment, l'interdiction aboutit à imposer le transfert d'un grand nombre de transports ayant une affinité ferroviaire vers la route roulante pendant une période d'adaptation non spécifiée, et cela sans tenir compte des émissions provenant des poids lourds utilisés.

101. Compte tenu de cette contradiction, qui affecte un élément central du règlement d'interdiction sectorielle de circuler, ce règlement ne me semble pas totalement cohérent d'un point de vue écologique. Dans ces conditions, on ne peut pas conclure sans réserve que le règlement d'interdiction sectorielle de circuler visant à réduire les concentrations de NO₂ le long de l'autoroute A 12 de la vallée de l'Inn a un *caractère approprié*.

ii) Sur le caractère nécessaire du règlement d'interdiction sectorielle de circuler

102. Si la Cour devait conclure au caractère approprié du règlement d'interdiction sectorielle de circuler visant à réduire les concentrations de NO₂ le long de l'autoroute A 12 de la vallée de l'Inn, il conviendrait d'examiner si cette interdiction de circuler était nécessaire à la réalisation de l'objectif environnemental poursuivi.

103. Une mesure est *nécessaire* lorsqu'elle est, parmi plusieurs mesures appropriées à la réalisation de l'objectif, la moins contraignante pour l'intérêt ou le bien juridique concerné (55).

104. D'après les explications de la République d'Autriche, le règlement d'interdiction sectorielle de circuler fait partie d'un train de mesures censé entraîner une réduction des immissions de NO₂ de 9,9 % à 10,7 % jusqu'à 2010. L'interdiction sectorielle de circuler devait y contribuer en réduisant le niveau d'immissions de NO₂ de 1,5% (56).

105. La République d'Autriche renvoie à un programme au titre de l'article 9 A de l'IG-L pour le Tyrol, joint en annexe (57), comme preuve du potentiel de réduction du NO₂ de 1,5 %. Ce programme expose les potentiels de réduction du NO₂ de différentes mesures dans le secteur du transport. Parmi les mesures analysées figure également l'interdiction sectorielle de circuler sur l'autoroute A 12 de la vallée de l'Inn, qui est censée concerner 200 000 trajets, soit 7,3 % du trafic

de poids lourds sur l'A 12 (58). Cette interdiction de circuler entraînerait une réduction de 1,5 % du niveau d'immissions de NO₂ (59). Cependant, la République d'Autriche a également souligné dans le mémoire en défense que, contrairement aux prévisions antérieures, l'interdiction de circuler ne concerne pas 200 000, mais 194 000 trajets par an. Cela correspondrait à 6,6 % de l'ensemble du trafic de poids lourds sur l'A 12, et non à 7,3 %, comme indiqué initialement (60).

106. Bien que la République d'Autriche soit donc partie du principe, dans le mémoire en défense, que l'interdiction de circuler concernait seulement 6,6 % de l'ensemble du trafic annuel de poids lourds et non 7,3 %, comme cela était initialement prévu, elle s'en est tenue, sans explication, au potentiel de réduction du NO₂ de 1,5 % mentionné dans les prévisions initiales. Lorsqu'elle a été interrogée au cours de l'audience, la République d'Autriche a indiqué que le calcul du potentiel de réduction du NO₂ résultant de l'interdiction sectorielle de circuler s'accompagnait d'une certaine marge d'erreur et que la baisse du nombre de trajets concernés, soit 6 000 trajets de poids lourds par an, était comprise dans cette marge.

107. Même si cette déclaration permet de conclure à une marge d'erreur importante dans le calcul du potentiel de réduction du NO₂ résultant de l'interdiction sectorielle de circuler, la Commission n'a pas contredit la République d'Autriche sur ce point. Le dossier ne comporte d'ailleurs aucun autre élément qui permettrait de douter de la véracité de cette déclaration. Dès lors, il y a lieu de considérer, dans les développements suivants, que le potentiel de réduction du NO₂ du règlement d'interdiction sectorielle de circuler s'élève à 1,5 %.

108. Le point de vue de la Commission et celui de la République d'Autriche divergent sensiblement sur la question de savoir si le potentiel de réduction du NO₂ résultant du règlement d'interdiction sectorielle de circuler pourrait également être atteint grâce à des mesures de régulation du trafic moins restrictives.

109. D'après la Commission, il existerait de nombreuses mesures moins restrictives qui n'ont pas été adoptées, telles qu'une limitation de vitesse permanente sur l'autoroute de la vallée de l'Inn, l'extension des interdictions de circuler prévues pour les poids lourds plus anciens à des normes euro supérieures, l'introduction d'une interdiction de circuler différenciée pour les poids lourds des différentes classes, des mesures renforcées dans le secteur du trafic des voitures particulières, des mesures de péage spécifiques pour les poids lourds et les voitures particulières ainsi que d'autres mesures économiques d'incitation. La République d'Autriche s'oppose à ces propositions de manière circonstanciée.

110. Même si la Cour n'a pas elle-même à se prononcer dans le détail sur l'existence éventuelle d'autres mesures de réduction du NO₂ et, le cas échéant (61), sur leur choix, l'examen de la nécessité de l'interdiction sectorielle de circuler implique une comparaison entre cette mesure et l'une ou plusieurs des mesures ayant un potentiel de réduction du NO₂ n'ayant pas été adoptées.

111. À cet égard, les remarques de la Commission sur le potentiel de réduction du NO₂ d'une limitation de vitesse permanente à 100 km/h sont particulièrement pertinentes.

112. Sur la base des calculs de l'Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg (l'Institut de recherche en énergie et environnement d'Heidelberg, ci-après l'«IFEU») (62), la Commission fait valoir qu'une limitation de vitesse permanente à 100 km/h conduirait à une réduction du niveau annuel d'immissions de NO₂ d'environ 7,5 %, alors que la limitation de vitesse variable, en application depuis novembre 2007, permettrait seulement d'atteindre une diminution des

immissions de 3,6 à 3,8 %. Le potentiel de réduction supplémentaire résultant d'une limitation de vitesse permanente se monterait donc approximativement à 4 %. Même si l'on se basait sur les données présentées par le gouvernement autrichien, le potentiel de réduction supplémentaire induit par une limitation de vitesse permanente à 100 km/h serait largement supérieur à la réduction de 1,5 % du NO₂ recherchée par la République d'Autriche avec l'interdiction sectorielle de circuler (63).

113. La République d'Autriche considère que l'argumentation de la Commission sur les effets d'une limitation permanente de vitesse à 100 km/h est fondée sur des hypothèses incorrectes et qu'elle est discutable sur le plan de la méthode (64). À cet égard, elle se fonde notamment sur une expertise de l'Ökoscience AG du 6 août 2009 (65). La République d'Autriche souligne, entre autres, que la vitesse moyenne a baissé de 116 à 111 km/h entre 2006 et 2009, lorsque la vitesse était limitée à 130 km/h, alors que la vitesse moyenne se montait en fait à 103 km/h avec une limitation de vitesse à 100 km/h. Dès lors, l'instauration d'une limitation de vitesse permanente à 100 km/h n'entraînerait en fait qu'une réduction de 8 km/h par rapport aux périodes de limitation à 130 km/h. Cette faible réduction de la vitesse explique pourquoi l'instauration d'une limitation de vitesse permanente à 100 km/h n'a qu'un potentiel de réduction supplémentaire du NO₂ de 1,1 % (66).

114. Comme je l'ai déjà indiqué, l'appréciation du caractère nécessaire d'une mesure suppose d'analyser si elle est, parmi plusieurs mesures appropriées à la réalisation de l'objectif, la moins contraignante pour l'intérêt ou le bien juridique concerné.

115. Si l'on considère en particulier qu'une réduction de la vitesse moyenne de 8 km/h par rapport aux périodes de limitation à 130 km/h a déjà, selon les dires de la République d'Autriche, un potentiel de réduction de 1,1 %, il convient à mon avis de donner raison à la Commission sur le fait que les mesures générales de limitation de la vitesse moyenne présentent un potentiel élevé de réduction du NO₂. En outre, les conséquences négatives d'une telle réduction de la vitesse moyenne seraient plutôt limitées sur un plan purement mathématique, comme le montre l'exemple d'une diminution de la vitesse moyenne de 111 km/h à 103 km/h sur le tronçon concerné de l'autoroute de la vallée de l'Inn. Le temps de trajet total de 90 km à une vitesse moyenne de 111 km/h est d'environ 48 minutes. Le même trajet parcouru à une vitesse moyenne de 103 km/h prend environ 52 minutes. La perte de temps sur l'ensemble du parcours ne se monte donc qu'à 4 minutes environ.

116. Pour résumer, il convient de souligner, d'un côté, que l'interdiction sectorielle de circuler constitue une atteinte importante à la libre circulation des marchandises en interdisant 6,6 % du trafic de poids lourds sur l'A 12, bien que le potentiel de réduction du NO₂ de cette mesure ne dépasse pas 1,5 %. D'un autre côté, les informations contenues dans le dossier concernant la limitation de vitesse permanente montrent que, avec une baisse périodique de la vitesse moyenne de 8 km/h, la République d'Autriche pourrait déjà entraîner une réduction des immissions de NO₂ supérieure à 1 %.

117. Eu égard aux considérations qui précèdent, la comparaison des potentiels de réduction du NO₂ ainsi que des conséquences de l'interdiction sectorielle de circuler et de la limitation de vitesse permanente fait ressortir que cette interdiction ne satisfait pas, en définitive, aux conditions du principe de nécessité.

iii) Sur le caractère mesuré du règlement d'interdiction sectorielle de circuler

118. Si la Cour devait conclure, contrairement à la thèse qui est défendue en l'espèce, que le règlement d'interdiction sectorielle de circuler satisfait aux conditions du principe de nécessité, il

conviendrait d'examiner également si cette interdiction de circuler restreint la libre circulation des marchandises de manière démesurée. Ce serait le cas si l'interdiction sectorielle de circuler, en dépit de ses effets positifs sur la protection de l'environnement, était constitutive d'une atteinte excessive à la libre circulation des marchandises.

119. La réponse à la question de savoir s'il existe une atteinte excessive à la libre circulation des marchandises dans la présente procédure dépend en définitive de l'existence d'alternatives de transport suffisantes pour les marchandises concernées par l'interdiction de circuler.

120. À cet égard, il y a lieu de souligner que le tronçon d'autoroute concerné par l'interdiction sectorielle de circuler fait partie d'un axe de communication vital entre certains États membres. L'interdiction sectorielle de circuler constitue donc en soi une atteinte radicale à la libre circulation des marchandises (67). Le fait de garantir l'existence de moyens de remplacement réalistes pour acheminer les marchandises concernées par d'autres modes de transport ou d'autres itinéraires routiers permettrait d'atténuer les conséquences négatives de l'interdiction sectorielle de circuler sur la libre circulation des marchandises et leur libre transit. Cela aurait alors également une incidence positive sur l'examen du caractère mesuré de ladite interdiction.

121. La question de savoir s'il existait, au moment de l'entrée en vigueur de l'interdiction sectorielle de circuler, des moyens de remplacement réalistes pour acheminer les marchandises concernées par d'autres modes de transport ou d'autres itinéraires routiers divise les parties. Alors que la République d'Autriche souligne les possibilités de transfert des transports concernés vers le rail ainsi que l'existence d'itinéraires routiers de remplacement, la Commission, la République italienne ainsi que le Royaume des Pays-Bas insistent sur les nombreux problèmes qui s'opposeraient à une utilisation effective de ces modes de transport ou itinéraires routiers de remplacement.

122. À mon avis, la République d'Autriche n'a pas apporté la preuve qu'il existait, au moment de l'entrée en vigueur prévue de l'interdiction sectorielle de circuler, suffisamment de moyens de remplacement pour le transport transalpin des marchandises concernées.

123. En vertu d'une jurisprudence constante, l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé sans que les changements intervenus par la suite puissent être pris en compte par la Cour (68). Dès lors, la question de l'existence de moyens de remplacement suffisants doit être appréciée en fonction de la législation autrichienne au 9 juin 2008. À cette date, le règlement d'interdiction sectorielle de circuler, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008, prévoyait l'instauration d'une interdiction de circuler en deux phases sur un tronçon d'environ 90 km entre Langkampfen (à environ 6 km de la frontière austro-allemande) et Zirl (à environ 12 km à l'ouest d'Innsbruck). Dans le cadre d'une première phase, le trafic de transit impliquant les transports de déchets, de cailloux, de terres ou de déblais a été interdit à compter du 2 mai 2008. À compter du 1^{er} janvier 2009, cette interdiction a été étendue au transport de rondins, d'écorces et de liège, de minerais ferreux et non ferreux, de véhicules à moteur et de remorques, d'acier (à l'exception de l'acier de ferrailage et de construction pour la livraison de chantiers), de marbres et de travertins ainsi que de carreaux.

124. La République d'Autriche cite le transport ferroviaire de marchandises (transport ferroviaire conventionnel, transport combiné non accompagné et route roulante) ainsi que l'utilisation d'itinéraires de substitution pour le transport routier comme moyens de remplacement. Toutefois, je pense qu'il n'a pas été établi que ces alternatives de transport suffiraient au moment de l'entrée en vigueur prévue de l'interdiction sectorielle de circuler.

125. Concernant le transport des marchandises concernées par le biais du transport ferroviaire

conventionnel ou du transport combiné non accompagné, la République d'Autriche a finalement laissé entendre, dans le mémoire en défense, que leur transfert vers le transport ferroviaire traditionnel n'était pas réalisable comme prévu. C'est précisément pour cette raison que la nouvelle réglementation de l'interdiction sectorielle de circuler introduite par le règlement du 23 décembre 2008 avec la scission envisagée de la deuxième phase de cette interdiction (69) s'est avérée nécessaire (70).

126. Concernant les capacités de transport de la route roulante, les points de vue de la République d'Autriche, d'une part, et de la Commission ainsi que de la République italienne, d'autre part, sont totalement divergents. Alors que la République d'Autriche parle de surcapacités, la Commission et la République italienne dénoncent une multitude de problèmes pratiques qui auraient empêché la route roulante de mettre à disposition les capacités de transport nécessitées par la mise en œuvre du règlement d'interdiction sectorielle de circuler. La Commission et la République italienne se sentent confortées dans leur opinion notamment par le fait que la République d'Autriche a remplacé dernièrement l'introduction de l'interdiction sectorielle de circuler en deux phases initialement prévue par une introduction en quatre phases, et prolongé ainsi la période d'adaptation de facto.

127. Compte tenu de toutes les pièces et informations disponibles, je pense qu'il n'a pas été établi que l'offre de route roulante aurait permis d'offrir des capacités de transport suffisantes si l'interdiction sectorielle de circuler avait, comme prévu, été introduite en deux phases.

128. Dans ce contexte, il convient tout d'abord de noter que l'offre de route roulante ne couvre que le secteur situé à l'est d'Innsbruck. L'alternative de la route roulante n'existe pas pour le secteur situé à l'ouest d'Innsbruck.

129. Cependant, même pour le secteur situé à l'est d'Innsbruck, je ne suis pas du tout sûr, contrairement à ce que soutient la République d'Autriche, que les capacités de la route roulante auraient été suffisantes si l'interdiction sectorielle de circuler avait été, comme prévu, introduite en deux phases. À cet égard, un projet de règlement du ministre-président de 2009 prévoyant une cinquième phase pour l'introduction de l'interdiction sectorielle de circuler est particulièrement significatif (71). Aux termes de ce projet de règlement, l'introduction de la troisième phase prévue dans le règlement du 23 décembre 2008 (interdiction de circuler à partir du 1^{er} juillet 2009 pour les minerais ferreux et non ferreux, l'acier, les marbres, les travertins et les carreaux en céramique) (72) devait faire l'objet d'une nouvelle subdivision. Ainsi prévoyait-il que l'interdiction de circuler visant les minerais ferreux et non ferreux ainsi que les marbres et les travertins ne s'appliquerait qu'à partir du 1^{er} juillet 2010. Les notes explicatives relatives à ce projet renvoient à un avis du service de gestion du trafic («Abteilung der Verkehrsplanung») sur la nouvelle subdivision de la troisième phase, indiquant que l'offre de route roulante ne pouvait pas être étendue en temps utile pour la mise en œuvre de la troisième phase de l'interdiction sectorielle de circuler (73). Ce document précisait d'ailleurs qu'une utilisation à 100 % de la route roulante devait en tout état de cause être évitée, car elle aurait très probablement entraîné des problèmes de fonctionnement (74). Ce document constitue donc un indice solide permettant de penser que l'offre de route roulante n'aurait vraisemblablement pas permis de répondre efficacement aux besoins supplémentaires de transport qui auraient résulté de la mise en œuvre en deux phases de l'interdiction sectorielle de circuler initialement prévue.

130. On peut également se demander si les itinéraires de remplacement par le Reschenpass ainsi que par la Suisse indiqués par la République d'Autriche pouvaient constituer une alternative réaliste pour les transports concernés par l'interdiction sectorielle de circuler.

131. Concernant la route empruntant le Reschenpass, il est à noter qu'elle est également interdite aux poids lourds, même si des exceptions sont prévues pour les transports directs en provenance ou

à destination des régions bordant la route du Reschen, ou qui sont situées entre Vorarlberg ou une grande partie de la région du lac de Constance, d'un côté, et une certaine partie du nord de l'Italie, d'un autre côté (région de la Vénétie, province de Trente ainsi que la majeure partie du Tyrol du sud). Cet itinéraire de remplacement n'est donc pas accessible aux transports de marchandises chargées ou déchargées à l'extérieur des régions précitées.

132. Enfin, la République d'Autriche cite l'infrastructure routière suisse comme itinéraire de remplacement supplémentaire pour le transport routier. Toutefois, la République italienne remet en cause la possibilité de détourner partiellement les transports de marchandises concernés par l'interdiction sectorielle de circuler vers la Suisse en raison du «système de compte-gouttes» en vigueur sur d'importants axes routiers nord-sud du réseau suisse de voies rapides. Elle soutient que ce système peut entraîner l'arrêt complet de la circulation des poids lourds sur les axes routiers nord-sud en cas de trafic particulièrement intense (75). La République d'Autriche ne le conteste pas, mais confirme au contraire que le fait de limiter le transit des poids lourds en fonction de l'intensité du trafic, comme c'est le cas avec le système de compte-gouttes, augmente le risque d'attente, lequel est difficile à évaluer pour le secteur des transports (76). Dans ces conditions, force est de constater que l'accès à l'infrastructure routière suisse en tant qu'itinéraire de remplacement était limité pour les transports de marchandises concernés par l'interdiction sectorielle de circuler.

133. Ces considérations m'amènent à conclure qu'il n'a pas été dûment établi que, au moment de l'entrée en vigueur de l'interdiction de circuler prévue par le règlement d'interdiction sectorielle de circuler, des moyens de remplacement suffisants étaient ou pouvaient être mis à disposition pour acheminer les marchandises concernées par d'autres modes de transport ou d'autres itinéraires routiers. Dès lors, l'interdiction de circuler sur l'autoroute de la vallée de l'Inn édictée par le règlement d'interdiction sectorielle de circuler doit être considérée comme une atteinte radicale à la libre circulation des marchandises. Étant donné que cette interdiction de circuler ne vise à réduire que de 1,5 % le niveau d'immissions de NO₂, j'en déduis que la restriction à la libre circulation des marchandises résultant du règlement d'interdiction sectorielle de circuler n'est pas mesurée.

c) Conclusion provisoire

134. Il résulte de mon analyse que le règlement d'interdiction sectorielle de circuler n'est pas nécessaire à la réalisation des objectifs environnementaux poursuivis et soulève des doutes quant à son caractère approprié. En outre, il entraîne une restriction démesurée à la libre circulation des marchandises. Dès lors, le règlement d'interdiction sectorielle de circuler est, dans l'ensemble, disproportionné.

VIII – Résumé

135. Eu égard aux considérations qui précèdent, je conclus que le règlement d'interdiction sectorielle de circuler doit être considéré comme constituant une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative au sens des articles 28 CE et 29 CE, susceptible d'être justifiée, en principe, par des raisons impérieuses tenant à la protection de l'environnement. Toutefois, il convient en définitive d'écarter une telle justification en l'espèce compte tenu du caractère disproportionné du règlement d'interdiction sectorielle de circuler.

IX – Dépens

136. Conformément à l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République d'Autriche et celle-ci ayant succombé en l'essentiel de ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens. Conformément au paragraphe 4 du même article, les États

membres qui sont intervenus au soutien des conclusions de la Commission supportent leurs propres dépens.

X – Conclusion

137. À la lumière des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de statuer comme suit:

- «1) En interdisant aux camions de plus de 7,5 tonnes, transportant certaines marchandises, de circuler sur un tronçon de l'autoroute A 12 dans la vallée de l'Inn, à la suite de l'adoption du règlement du ministre-président du Tyrol interdisant le transport longue distance de certaines marchandises sur l'autoroute A 12 de la vallée de l'Inn, du 17 décembre 2007, la République d'Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 28 CE et 29 CE.
- 2) La République d'Autriche est condamnée aux dépens.
- 3) La République italienne et le Royaume des Pays-Bas supportent leurs propres dépens.»

1 – Langue originale: l'allemand.

2 – La procédure en manquement prévue à l'article 226 CE est désormais régie par les articles 258 et 260, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, conformément au traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne du 13 décembre 2007 (JO C 306, p. 1). La principale innovation figure à l'article 260, paragraphe 3, TFUE, selon lequel la Commission peut, dans le cadre d'une procédure en manquement pour défaut de transposition d'une directive, demander l'application d'une astreinte ou d'une somme forfaitaire à l'encontre de l'État défaillant dès l'ouverture de la procédure au titre de l'article 258 TFUE.

3 – C-320/03, Rec. p. I-9871.

4 – Voir arrêt du 29 juin 2010, Commission/Luxembourg (C-526/08, non encore publié au Recueil, points 23 et 37), dans lequel la Cour souligne que la question de l'applicabilité de l'article 228 CE ne se pose que s'il s'avérait que les griefs soulevés dans une procédure en manquement particulière sont en fait et en droit identiques à ceux formulés dans l'affaire ayant donné lieu à une procédure en manquement antérieure.

5 – Partant des dénominations utilisées dans le TUE et le TFUE, la notion de «droit de l'Union» est utilisée ici comme notion générale pour le droit communautaire et le droit de l'Union. Pour autant que des dispositions individuelles de droit primaire sont concernées dans les présentes conclusions, nous citerons les dispositions applicables *ratione temporis*.

6 – JO L 296, p. 55, dans la version modifiée par le règlement (CE) n° 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 29 septembre 2003 (JO L 284, p. 1).

7 – JO L 163, p. 41, dans la version modifiée par la décision 2001/744/CE de la Commission, du 17 octobre 2001, modifiant l'annexe V de la directive 1999/30 (JO L 278, p. 35).

8 – JO L 152, p. 1.

[9](#) – Arrêt Commission/Autriche (précité note 3).

[10](#) – Règlement du ministre-président du Tyrol du 23 octobre 2006 fixant une limitation de vitesse à 100 km/h sur l'autoroute A 12 de la vallée de l'Inn entre Zirl-West et la frontière avec l'Allemagne (*Landesgesetzblatt für Tirol*, n° 86/2006), joint par la Commission en annexe A-2 à la requête.

[11](#) – Règlement du ministre-président du Tyrol du 6 novembre 2007 instaurant une limitation de la vitesse maximale autorisée sur l'autoroute A 12 de la vallée de l'Inn entre les communes d'Unterperfuss et d'Ebbs en fonction des niveaux d'immission (*Landesgesetzblatt für Tirol*, n° 72/2007), joint par la Commission en annexe A-3 à la requête.

[12](#) – Règlement du ministre-président du Tyrol du 24 novembre 2006 instaurant une interdiction de circulation pour les poids lourds particulièrement polluants sur l'autoroute A 12 de la vallée de l'Inn (*Landesgesetzblatt für Tirol*, n° 90/2006), joint par la Commission en annexe A-5 à la requête.

[13](#) – Règlement du ministre-président du Tyrol du 24 novembre 2006 instaurant une interdiction nocturne de circulation pour les poids lourds sur l'autoroute A 12 de la vallée de l'Inn (*Landesgesetzblatt für Tirol*, n° 91/2006), joint par la Commission en annexe A-6 à la requête.

[14](#) – Arrêt précité note 3, points 79 et suiv.

[15](#) – Programme au titre de l'article 9 A de l'IG-L pour le Tyrol, élaboré par l'Umweltbundesamt (Agence fédérale de l'environnement) pour le compte de l'Amt der Tiroler Landesregierung (Office du gouvernement régional du Tyrol), Vienne, 2007, 135 pages (ci-après le «programme au titre de l'article 9 A de l'IG-L pour le Tyrol») – Annexe 2 des observations de la République d'Autriche du 15 février 2008, jointe par la Commission en annexe A-15 à la requête.

[16](#) – Idem, p. 65 et suiv.

[17](#) – Arrêt du 26 octobre 2010, Schmelz (C-97/09, non encore publié au Recueil, points 53 et suiv.).

[18](#) – Voir, à cet égard, arrêt du 25 juillet 2008, Janecek (C-237/07, Rec. p. I-6221, points 45 et suiv.), dans lequel la Cour a tout d'abord confirmé le pouvoir d'appréciation des États membres dans le cadre de la mise en œuvre de l'obligation d'élaborer des plans d'action prévue à l'article 7, paragraphe 3, de la directive 96/62, puis précisé que cette disposition de la directive comportait des limites à l'exercice de celui-ci s'agissant de l'adéquation des mesures que doit comporter le plan d'action à l'objectif de réduction du risque de dépassement et de la limitation de sa durée, compte tenu de l'équilibre qu'il convient d'assurer entre cet objectif et les différents intérêts publics et privés en présence.

[19](#) – Voir, en particulier, arrêt Commission/Autriche (précité note 3, point 65). Voir, également, arrêts du 16 mars 1983, SIOT (266/81, Rec. p. 731, point 16), et du 21 juin 2007, Commission/Italie (C-173/05, Rec. p. I-4917, point 31).

[20](#) – Arrêt précité note 3, point 69.

[21](#) – Ibidem, points 66 et 68.

[22](#) – Point 86 du mémoire en défense de la République d’Autriche.

[23](#) – Point 31 de la requête de la Commission.

[24](#) – Point 87 du mémoire en défense de la République d’Autriche.

[25](#) – Arrêt Commission/Autriche (précité note 3, points 66 et suiv.).

[26](#) – Voir points 183 et suiv. de mes conclusions du 14 avril 2010, dans l’affaire Commission/Allemagne (arrêt du 15 juillet 2010, C-271/08, non encore publié au Recueil).

[27](#) – Concernant la reconnaissance du droit à l’intégrité de la personne en tant que droit fondamental communautaire, voir arrêt du 9 octobre 2001, Pays-Bas/Parlement et Conseil (C-377/98, Rec. p. I-7079, points 70 et 78 et suiv.). Ce droit fondamental est expressément confirmé à l’article 3 de la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne.

[28](#) – Concernant la reconnaissance du droit au respect de la vie privée et familiale en tant que droit fondamental communautaire, voir arrêt du 14 février 2008, Varec (C-450/06, Rec. p. I-581, point 48 ainsi que jurisprudence citée). Ce droit fondamental est expressément confirmé à l’article 7 de la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne.

[29](#) – Voir, à ce sujet, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme relative aux violations de l’article 8 de la convention européenne des droits de l’homme et des libertés fondamentales (ci-après la «CEDH») par des nuisances sonores et des émissions polluantes. Si la Cour européenne des droits de l’homme admet que les nuisances sonores peuvent aboutir à une violation du droit au respect de la vie privée et familiale prévu à l’article 8 de la CEHD concernant le domicile, il ressort des arrêts pertinents que les nuisances doivent être importantes et prouvées concrètement. Voir Cour eur. D. H., arrêts *Tătar c. Roumanie* du 27 janvier 2009 (requête n° 67021/01 – forte pollution émanant d’une exploitation minière d’or et d’argent avec usine d’extraction), *Moreno Gómez c. Espagne* du 16 novembre 2004 (requête n° 4143/02 – nuisances sonores importantes provenant de bars), et *López Ostra c. Espagne* du 9 décembre 1994 (requête n° 16798/90 – nuisances olfactives importantes émanant d’industries du cuir). Voir, également à ce sujet, Frohwein, J., et Peukert, W, *EMRK-Kommentar*, 2009 (3^e éd.), article 8, points 43 et suiv.

[30](#) – Essentiellement: arrêt du 20 septembre 1988, Commission/Danemark (302/86, Rec. p. 4607).

[31](#) – Arrêts du 4 juin 2009, Mickelsson et Roos (C-142/05, Rec. p. I-4273, point 32); Commission/Autriche (précité note 3, point 70), ainsi que du 14 décembre 2004, Commission/Allemagne (C-463/01, Rec. p. I-11705, point 75) et Radlberger Getränkegesellschaft et S. Spitz (C-309/02, Rec.

p. I-11763, point 75).

[32](#) – En vertu d’une jurisprudence constante, le motif justificatif non écrit tiré des raisons impérieuses d’intérêt général ne saurait être invoqué pour justifier des restrictions à des libertés fondamentales appliquées de manière discriminatoire. Voir, entre autres, arrêts du 16 janvier 2003, *Commission/Italie* (C-388/01, Rec. p. I-721, point 19); du 30 mars 2006, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti* (C-451/03, Rec. p. I-2941, points 36 et suiv.), et du 6 octobre 2009, *Commission/Espagne* (C-153/08, Rec. p. I-9735, point 36).

[33](#) – C-2/90, Rec. p. I-4431.

[34](#) – Dans la motivation de cet arrêt, la Cour a toutefois évité de confirmer expressément l’applicabilité du motif justificatif non écrit tiré des exigences impératives tenant à la protection de l’environnement aux atteintes aux libertés fondamentales directement discriminatoires. Elle s’est, au contraire, contentée de rappeler la règle selon laquelle les exigences impératives n’entrent en ligne de compte que s’agissant de mesures indistinctement applicables aux produits nationaux et importés. Elle a ensuite contourné cette règle en considérant, sur la base du principe énoncé à l’article 130 R, paragraphe 2, deuxième phrase, du traité (article 174, paragraphe 2, deuxième phrase, CE) relatif à la correction, par priorité à la source, des atteintes à l’environnement, que l’interdiction d’importer des déchets en cause n’était pas discriminatoire. Pour une analyse critique de cette solution peu convaincante d’un point de vue doctrinal, voir conclusions de l’avocat général Jacobs du 23 octobre 1997 dans l’affaire *Dusseldorp e.a.* (arrêt du 25 juin 1998, C-203/96, Rec. p. I-4075), point 90, et du 26 octobre 2000 dans l’affaire *PreussenElektra* (arrêt du 13 mars 2001, C-379/98, Rec. p. I-2099), points 222 et suiv. Voir également Nowak, C., «Die Grundfreiheiten des EG-Vertrags und der Umweltschutz», *VerwArch*, 2002, p. 368, 376, et Scheuing, D., «Regulierung und Marktfreiheit im Europäischen Umweltrecht», *EuR*, 2001, p. 1, 5 et suiv.

[35](#) – Arrêt du 14 juillet 1998, *Aher-Waggon* (C-389/96, Rec. p. I-4473). Cet arrêt préjudiciel concernait une réglementation allemande prévoyant, pour la première immatriculation des avions, des normes sonores supérieures à celles qui étaient fixées dans la directive applicable ratione temporis. La discrimination indirecte – finalement justifiée – résultait du fait que l’achat d’un avion d’occasion immatriculé sur le territoire national était possible sans nouvelle immatriculation, alors que l’achat d’un avion d’occasion immatriculé à l’étranger impliquait nécessairement une première immatriculation de cet avion en Allemagne. Dès lors, en cas de vente, les avions d’occasion qui avaient été immatriculés avant l’entrée en vigueur de la réglementation nationale sur le territoire national échappaient de facto au respect des normes sonores, alors que celles-ci s’appliquaient sans réserve aux avions d’occasion achetés dans les autres pays de l’UE.

[36](#) – Arrêt précité note 34.

[37](#) – Voir, sur ce point, points 220 et suiv. des conclusions de l’avocat général Jacobs du 26 octobre 2000 dans l’affaire *PreussenElektra* (précitée note 34), ainsi que Gellermann, M., «Das Stromeinspeisungsgesetz auf dem Prüfstand des Europäischen Gemeinschaftsrechts», *DVBl.*, 2000, p. 509, 515.

[38](#) – L’arrêt ne précise pas si la Cour a examiné les raisons impérieuses tenant à la protection de l’environnement en tant que motif justificatif autonome. D’après l’opinion dominante, la réponse doit

sans doute être affirmative. Voir Nowak, C., loc. cit. (note 34), p. 380 et suiv.; Ruge, «Anmerkung zur Rs C-379/98», *EuZW*, 2001, p. 247, 248, et Kuhn, T., «Implications of the ‘Preussen Elektra’ Judgement of the European Court of Justice on the Community Rules on State Aid and the Free Movement of Goods», *Legal Issues of Economic Integration*, 2001, p. 361, 374 et suiv.

[39](#) – Précité note 31. Voir également arrêt Radlberger Getränkegesellschaft et S. Spitz, (précité note 31).

[40](#) – Précité note 3.

[41](#) – Points 89 et suiv. des conclusions de l’avocat général Geelhoed du 14 juillet 2005 dans l’affaire Commission/Autriche (précitée note 3). Par la suite, l’avocat général Geelhoed a abordé, à titre subsidiaire, la question d’une possible justification de mesures discriminatoires par des raisons impérieuses tenant à la protection de l’environnement et s’est prononcé en faveur d’une extension de l’application de ce motif justificatif aux mesures indirectement discriminatoires (points 99 et suiv.).

[42](#) – Idem, point 95.

[43](#) – Arrêt précité note 3, point 70.

[44](#) – Voir, en particulier, arrêts du 13 septembre 2005, Commission/Conseil (C-176/03, Rec. p. I-7879, point 41); Commission/Autriche (précité note 3, point 72); du 15 décembre 2005, Grèce/Commission (C-86/03, Rec. p. I-10979, point 96), et du 22 décembre 2008, British Aggregates/Commission (C-487/06 P, Rec. p. I-10505, point 91).

[45](#) – Voir Nowak, C., dans Heselhaus et Nowak (éd.), *Handbuch der Europäischen Grundrechte*, Munich e.a., 2006, § 60, point 25, selon lequel, il ressort de l’égalité de rang en droit communautaire de la protection de l’environnement et de la liberté de marché et de concurrence que des atteintes non discriminatoires ainsi que directement et/ou indirectement discriminatoires aux libertés fondamentales doivent pouvoir se justifier par des raisons tenant à la protection de l’environnement qui sont soumises au respect du principe de proportionnalité.

[46](#) – Voir Nowak, C., loc. cit. (note 45), point 25, selon lequel l’examen de la proportionnalité est suffisamment strict dans ce contexte et permet donc que toute mesure motivée par des considérations politiques d’environnement ne prime pas nécessairement sur la libre circulation des marchandises CE.

[47](#) – Sur cette structure à trois niveaux de l’examen de la proportionnalité, voir point 189 de mes conclusions du 14 avril 2010 dans l’affaire Commission/Allemagne (arrêt du 15 juillet 2010, précité note 26).

[48](#) – Voir arrêts du 17 novembre 2009, Presidente del Consiglio dei Ministri (C-169/08, Rec. p. I-10821, point 42), et du 11 mars 2010, Attanasio Group (C-384/08, non encore publié au Recueil, point 51).

[49](#) – Voir point 66 de ces conclusions.

[50](#) – Point 126 du mémoire en défense de la République d’Autriche.

[51](#) – Point 126 du mémoire en duplique de la République d’Autriche.

[52](#) – Voir, à ce sujet, point 125 de ces conclusions.

[53](#) – L’offre de route roulante a été augmentée avant la mise en œuvre de la première phase de l’interdiction de circuler à partir du 2 mai 2008 de 19 à 26 paires de trains par jour (voir point 294 du mémoire en défense de la République d’Autriche).

[54](#) – Voir point 125 du mémoire en duplique de la République d’Autriche.

[55](#) – Arrêt du 11 juillet 1989, Schröder (265/87, Rec. p. 2237, point 21).

[56](#) – Point 74 du mémoire en défense de la République d’Autriche.

[57](#) – Voir note 15 de ces conclusions.

[58](#) – Idem, p. 65.

[59](#) – Idem, p. 66.

[60](#) – Point 86 du mémoire en défense de la République d’Autriche. Cette réduction du nombre de transports de marchandises concernés s’explique par le fait que le transport de céréales devait initialement relever de l’interdiction sectorielle de circuler, mais que celles-ci n’ont pas été incluses dans la liste des produits concernés dans la version finale.

[61](#) – Voir arrêt Commission/Autriche (précité note 3, point 87).

[62](#) – Expertise de l’IFEU du 30 novembre 2007, «Einfluss verkehrsbeschränkender Massnahmen auf der Inntalautobahn auf die Luftqualität», annexe A-25 de la requête de la Commission.

[63](#) – Points 70 et suiv. de la requête de la Commission, ainsi que points 42 et suiv. du mémoire en réplique de la Commission.

[64](#) – Points 211 et suiv. du mémoire en défense de la République d’Autriche, ainsi que points 84 et suiv. du mémoire en duplique.

[65](#) – «Expertise zum Gutachten des IFEU zu Verkehrsmassnahmen auf der Inntalautobahn A 12», annexe

D-3 du mémoire en duplique de la République d'Autriche.

[66](#) – Point 97 du mémoire en duplique de la République d'Autriche.

[67](#) – Voir, à ce sujet, les remarques formulées par la Cour dans le cadre de l'analyse de la première interdiction sectorielle de circuler sur l'autoroute A 12 de la vallée de l'Inn dans l'arrêt du 15 novembre 2005, Commission/Autriche (précité note 3, point 87).

[68](#) – Voir, entre autres, arrêt du 4 mars 2010, Commission/Italie (C-297/08, non encore publié au Recueil, point 79 ainsi que jurisprudence citée).

[69](#) – Voir point 28 de ces conclusions.

[70](#) – Voir points 300 et suiv. du mémoire en défense de la République d'Autriche.

[71](#) – Projet de règlement du ministre-président du Tyrol interdisant le transport longue distance de certaines marchandises sur l'autoroute A 12 de la vallée de l'Inn, accompagné de notes explicatives, annexe C-1 du mémoire en réplique de la Commission.

[72](#) – Voir point 28 de ces conclusions.

[73](#) – Notes explicatives relatives au projet de règlement du ministre-président (note 71, p. 4)

[74](#) – Idem, p. 9.

[75](#) – Points 51 et suiv. du mémoire en intervention de la République italienne.

[76](#) – Point 63 des observations de la République d'Autriche du 1^{er} mars 2010.