



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

10 novembre 2020 *

« Manquement d'État – Environnement – Directive 2008/50/CE – Qualité de l'air ambiant – Article 13, paragraphe 1, et annexe XI – Dépassement systématique et persistant des valeurs limites fixées pour les microparticules (PM₁₀) dans certaines zones et agglomérations italiennes – Article 23, paragraphe 1 – Annexe XV – Période de dépassement “la plus courte possible” – Mesures appropriées »

Dans l'affaire C-644/18,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE, introduit le 13 octobre 2018,

Commission européenne, représentée initialement par M. G. Gattinara et par M^{me} K. Petersen, puis par MM. Gattinara et E. Manhaeve, en qualité d'agents,

partie requérante,

contre

République italienne, représentée par M^{me} G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de MM. F. De Luca et P. Gentili, avvocati dello Stato,

partie défenderesse,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président, M^{me} R. Silva de Lapuerta, vice-présidente, MM. J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, M^{me} A. Prechal, MM. N. Piçarra et A. Kumin (rapporteur), présidents de chambre, MM. E. Juhász, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, M^{me} K. Jürimäe, MM. C. Lycourgos et P. G. Xuereb, juges,

avocat général : M. M. Szpunar,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

* Langue de procédure : l'italien.

Arrêt

- 1 Par sa requête, la Commission européenne demande à la Cour de constater que la République italienne,
 - en ayant dépassé, de façon systématique et persistante, les valeurs limites applicables aux concentrations de particules PM₁₀ (ci-après les « valeurs limites fixées pour les PM₁₀ »), et en continuant à les dépasser,
 - en ce qui concerne la valeur limite journalière,
 - à partir de l'année 2008, dans les zones suivantes : IT 1212 (vallée du Sacco) ; IT 1215 (agglomération de Rome) ; IT 1507 (ancienne zone IT 1501, zone d'assainissement – Naples et Caserte) ; IT 0892 (Émilie-Romagne, Pianura Ovest [plaine occidentale]) ; IT 0893 (Émilie-Romagne, Pianura Est [plaine orientale]) ; IT 0306 (agglomération de Milan) ; IT 0307 (agglomération de Bergame) ; IT 0308 (agglomération de Brescia) ; IT 0309 (Lombardie, plaine à taux élevé d'urbanisation A) ; IT 0310 (Lombardie, plaine à taux élevé d'urbanisation B) ; IT 0312 (Lombardie, fond de vallée D) ; IT 0119 (Piémont, plaine) ; IT 0120 (Piémont, colline) ;
 - à partir de l'année 2009, dans les zones suivantes : IT 0508 et IT 0509 (ancienne zone IT 0501, agglomération de Venise-Trévis) ; IT 0510 (ancienne zone IT 0502, agglomération de Padoue) ; IT 0511 (ancienne zone IT 0503, agglomération de Vicence), IT 0512 (ancienne zone IT 0504, agglomération de Vérone) ; IT 0513 et IT 0514 (ancienne zone IT 0505 ; zone A 1 - province de la Vénétie) ;
 - de l'année 2008 à l'année 2013, puis de nouveau à partir de l'année 2015, dans la zone IT 0907 (zone de Prato-Pistoia) ;
 - de l'année 2008 à l'année 2012, puis de nouveau à partir de l'année 2014, dans les zones IT 0909 (zone Valdarno Pisano et Piana Lucchese) et IT 0118 (agglomération de Turin) ;
 - de l'année 2008 à l'année 2009, puis de nouveau à partir de l'année 2011, dans les zones IT 1008 (zone de la Conca Ternana [cuvette de Terni]) et IT 1508 (ancienne zone IT 1504, zone côtière collinaire de Bénévent) ;
 - au cours de l'année 2008, puis de nouveau à partir de l'année 2011, dans la zone IT 1613 (Pouilles – zone industrielle) ;
 - de l'année 2008 à l'année 2012, au cours de l'année 2014 et à partir de l'année 2016, dans la zone IT 1911 (agglomération de Palerme), ainsi que
 - en ce qui concerne la valeur limite annuelle dans les zones suivantes : IT 1212 (vallée du Sacco) depuis l'année 2008 et sans interruption jusqu'à l'année 2016 au moins ; IT 0508 et IT 0509 (ancienne zone IT 0501, agglomération de Venise-Trévis) au cours des années 2009, 2011 et 2015 ; IT 0511 (ancienne zone IT 0503, agglomération de Vicence), au cours des années 2011, 2012 et 2015 ; IT 0306 (agglomération de Milan), IT 0308 (agglomération de Brescia), IT 0309 (Lombardie, plaine à taux élevé d'urbanisation A) et IT 0310 (Lombardie, plaine à taux élevé d'urbanisation B) de l'année 2008 à l'année 2013, et à partir de l'année 2015 ; IT 0118 (agglomération de Turin) de l'année 2008 à l'année 2012, et à partir de l'année 2015,
- a manqué à l'obligation qui lui incombe en vertu des dispositions combinées de l'article 13 et de l'annexe XI de la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 mai 2008, concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe (JO 2008, L 152, p. 1),

et

- en n’ayant pas adopté, à partir du 11 juin 2010, de mesures appropriées pour garantir le respect des valeurs limites fixées pour les PM₁₀ dans l’ensemble de ces zones, a manqué aux obligations imposées par l’article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50, lu seul et en combinaison avec l’annexe XV, section A, de cette directive, et, en particulier, à l’obligation prévue à l’article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de ladite directive de veiller à ce que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible.

Le cadre juridique

La directive 96/62/CE

- 2 L’article 8 de la directive 96/62/CE du Conseil, du 27 septembre 1996, concernant l’évaluation et la gestion de la qualité de l’air ambiant (JO 1996, L 296, p. 55), intitulé « Mesures applicables dans les zones où les niveaux dépassent la valeur limite », prévoyait, à ses paragraphes 1, 3 et 4 :

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

[...]

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

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

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

La directive 1999/30/CE

- 3 L’article 5 de la directive 1999/30/CE du Conseil, du 22 avril 1999, relative à la fixation de valeurs limites pour l’anhydride sulfureux, le dioxyde d’azote et les oxydes d’azote, les particules et le plomb dans l’air ambiant (JO 1999, L 163, p. 41), intitulé « Particules », disposait, à son paragraphe 1 :

« Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les concentrations de PM₁₀ dans l’air ambiant, évaluées conformément à l’article 7, ne dépassent pas les valeurs limites indiquées au point I de l’annexe III, à partir des dates y spécifiées.

[...] »

- 4 L’annexe III de cette directive précisait que, s’agissant des particules PM₁₀, la date à partir de laquelle les valeurs limites devaient être respectées était le 1^{er} janvier 2005.

La directive 2008/50

- 5 La directive 2008/50, qui est entrée en vigueur le 11 juin 2008, a remplacé cinq actes législatifs préexistants, relatifs à l'évaluation et à la gestion de la qualité de l'air ambiant, notamment les directives 96/62 et 1999/30, lesquelles ont été abrogées à compter du 11 juin 2010, ainsi qu'il ressort de l'article 31 de la directive 2008/50.
- 6 Les considérants 17 et 18 de la directive 2008/50 énoncent :
- « (17) Toutes les institutions concernées devraient étudier prioritairement les mesures à adopter au plan [de l'Union européenne] pour réduire les émissions à la source, et notamment pour améliorer l'efficacité de la législation [de l'Union] relative aux émissions industrielles, limiter les émissions d'échappement des moteurs équipant les véhicules utilitaires lourds, réduire davantage, dans les États membres, le niveau autorisé d'émissions des principaux polluants et des émissions liées à l'approvisionnement des véhicules à essence dans les stations service, ainsi que pour contrôler la teneur en soufre des combustibles, y compris les combustibles marins.
- (18) Des plans relatifs à la qualité de l'air devraient être établis pour les zones et agglomérations dans lesquelles les concentrations de polluants dans l'air ambiant dépassent les valeurs cibles ou valeurs limites de qualité de l'air applicables, augmentées, le cas échéant, des marges de dépassement temporaire applicables. Les polluants atmosphériques sont produits par de multiples sources et activités. Pour assurer la cohérence entre les différentes politiques, ces plans relatifs à la qualité de l'air devraient si possible être cohérents et coordonnés avec les plans et programmes établis en application de la directive 2001/80/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2001, relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des grandes installations de combustion [JO 2001, L 309, p. 1], de la directive 2001/81/CE [du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2001, fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques (JO 2001, L 309, p. 22)] et de la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 juin 2002, relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement [JO 2002, L 189, p. 12]. Il convient également de prendre dûment en considération les objectifs de qualité de l'air ambiant prévus par la présente directive, lorsque des autorisations sont accordées à des activités industrielles conformément à la directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution [JO 2008, L 24, p. 8]. »
- 7 L'article 1^{er} de la directive 2008/50, intitulé « Objet », énonce, à ses points 1 à 3 :
- « La présente directive établit des mesures visant :
- 1) à définir et à fixer des objectifs concernant la qualité de l'air ambiant, afin d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs pour la santé humaine et pour l'environnement dans son ensemble ;
 - 2) à évaluer la qualité de l'air ambiant dans les États membres sur la base de méthodes et de critères communs ;
 - 3) à obtenir des informations sur la qualité de l'air ambiant afin de contribuer à lutter contre la pollution de l'air et les nuisances et de surveiller les tendances à long terme et les améliorations obtenues grâce aux mesures nationales et [de l'Union] ».

8 L'article 2 de cette directive, intitulé « Définitions », prévoit, à ses points 5, 7 à 9 et 16 à 18 :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

[...]

5) "valeur limite" : un niveau fixé sur la base des connaissances scientifiques, dans le but d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs sur la santé humaine et/ou l'environnement dans son ensemble, à atteindre dans un délai donné et à ne pas dépasser une fois atteint ;

[...]

7) "marge de dépassement" : le pourcentage de la valeur limite dont cette valeur peut être dépassée dans les conditions fixées par la présente directive ;

8) "plans relatifs à la qualité de l'air" : les plans énonçant des mesures visant à atteindre les valeurs limites ou valeurs cibles ;

9) "valeur cible" : un niveau fixé dans le but d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs sur la santé humaine et/ou l'environnement dans son ensemble, à atteindre dans la mesure du possible sur une période donnée ;

[...]

16) "zone" : une partie du territoire d'un État membre délimitée par lui aux fins de l'évaluation et de la gestion de la qualité de l'air ;

17) "agglomération" : une zone qui constitue une conurbation caractérisée par une population supérieure à 250 000 habitants ou, lorsque la population est inférieure ou égale à 250 000 habitants, par une densité d'habitants au kilomètre carré à établir par les États membres ;

18) "PM₁₀" : les particules passant dans un orifice d'entrée calibré tel que défini dans la méthode de référence pour l'échantillonnage et la mesure du PM₁₀, norme EN 12 341, avec un rendement de séparation de 50 % pour un diamètre aérodynamique de 10 µm ;

[...] »

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

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

[...]

Le respect de ces exigences est évalué conformément à l'annexe III.

Les marges de dépassement indiquées à l'annexe XI s'appliquent conformément à l'article 22, paragraphe 3, et à l'article 23, paragraphe 1. »

10 L'article 20 de la directive 2008/50, intitulé « Contributions des sources naturelles », prévoit, à ses paragraphes 1 et 2 :

« 1. Les États membres transmettent à la Commission, pour une année donnée, les listes des zones et des agglomérations dans lesquelles les dépassements des valeurs limites pour un polluant déterminé sont imputables aux contributions des sources naturelles. Les États membres transmettent des informations sur les concentrations et les sources, ainsi que des éléments prouvant que les dépassements sont imputables à des sources naturelles.

2. Lorsque la Commission a été informée d'un dépassement imputable à des sources naturelles conformément au paragraphe 1, ce dépassement n'est pas considéré comme un dépassement aux fins de la présente directive. »

11 Conformément aux paragraphes 1 à 4 de l'article 21 de cette directive, intitulé « Dépassements imputables au sablage ou au salage hivernal des routes », les États membres peuvent désigner des zones ou des agglomérations dans lesquelles il y a dépassement des valeurs limites fixées pour les PM₁₀ dans l'air ambiant provenant de la remise en suspension de particules provoquée par le sablage ou le salage hivernal des routes. Les États membres fournissent les preuves appropriées pour démontrer que tout dépassement est dû à ces particules remises en suspension et que toute mesure utile a été prise pour diminuer les concentrations. Sans préjudice de l'article 20 de ladite directive, les États membres ne sont tenus d'établir le plan relatif à la qualité de l'air prévu à l'article 23 de cette même directive que dans le cas où les dépassements sont imputables à des sources de PM₁₀ autres que le sablage ou le salage hivernal des routes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lorsque des plans relatifs à la qualité de l'air doivent être élaborés ou mis en œuvre pour plusieurs polluants, les États membres élaborent et mettent en œuvre, s'il y a lieu, des plans intégrés relatifs à la qualité de l'air couvrant tous les polluants concernés. »

- 14 L'article 27 de cette directive, intitulé « Transmission des informations et des rapports », prévoit :

« 1. Les États membres veillent à ce que les informations sur la qualité de l'air ambiant soient mises à la disposition de la Commission dans les délais prévus par les mesures d'exécution visées à l'article 28, paragraphe 2.

2. En tout état de cause, afin d'évaluer spécifiquement le respect des valeurs limites et des niveaux critiques ainsi que la réalisation des valeurs cibles, ces informations sont communiquées à la Commission, au plus tard neuf mois après la fin de chaque année, et comprennent :

[...]

- b) la liste des zones et des agglomérations dans lesquelles les niveaux d'un ou de plusieurs polluants sont supérieurs aux valeurs limites majorées de la marge de tolérance, s'il y a lieu, ou supérieurs aux valeurs cibles ou aux niveaux critiques ; et, pour ces zones et agglomérations :
- i) les niveaux évalués et, le cas échéant, les dates et périodes auxquelles ces niveaux ont été observés ;
 - ii) s'il y a lieu, une évaluation de la part imputable aux sources naturelles et à la remise en suspension de particules provoquée par le sablage ou salage hivernal des routes dans les niveaux observés, déclarés à la Commission conformément aux articles 20 et 21.

3. Les dispositions des paragraphes 1 et 2 s'appliquent aux informations réunies à partir du début de la deuxième année civile suivant l'entrée en vigueur des mesures d'exécution visées à l'article 28, paragraphe 2. »

- 15 L'annexe XI de la directive 2008/50, intitulée « Valeurs limites pour la protection de la santé humaine », indique, s'agissant des PM₁₀, que la valeur limite journalière est fixée à 50 µg/m³ et ne doit pas être dépassée plus de 35 fois par année civile, et que la valeur limite annuelle, qui est fixée à 40 µg/m³, ne peut être dépassée.
- 16 Au nombre des informations devant figurer dans les plans relatifs à la qualité de l'air ambiant, au sens de l'article 23 de cette directive, la section A de l'annexe XV de ladite directive indique notamment :
- « 8. *Informations concernant les mesures ou projets visant à réduire la pollution adoptés à la suite de l'entrée en vigueur de la présente directive*
- a) énumération et description de toutes les mesures prévues dans le projet ;
- b) calendrier de mise en œuvre ;
- c) estimation de l'amélioration de la qualité de l'air escomptée et du délai prévu pour la réalisation de ces objectifs. »

La procédure précontentieuse

- 17 Après avoir examiné les rapports fournis par la République italienne sur l'évolution des concentrations de PM₁₀ dans l'air ambiant pour la période allant de l'année 2008 à l'année 2012 dans les zones considérées, la Commission a adressé à cet État membre, le 11 juillet 2014, une lettre de mise en demeure concernant la violation des articles 13 et 23 de la directive 2008/50, en raison du dépassement persistant des valeurs limites applicables à ces concentrations au cours de cette période (ci-après la « lettre de mise en demeure initiale »).
- 18 Les autorités italiennes ont demandé une prorogation du délai de réponse à cette lettre de mise en demeure, qui leur a été accordée, et ont communiqué leur réponse le 28 octobre 2014, sans contester la violation de l'article 13 de la directive 2008/50. En revanche, concernant la prétendue violation de l'article 23 de cette directive, elles ont fait valoir qu'il y avait lieu de procéder à une appréciation pour chaque zone ou agglomération concernée.
- 19 Étant donné que de nombreuses zones du Bassin du Pô n'étaient pas reprises dans la lettre de mise en demeure initiale et que les rapports visés à l'article 27 de la directive 2008/50 pour les années 2013 et 2014 avaient été envoyés tardivement, les données relatives au Piémont, à la Sicile et à la Calabre pour cette période n'ayant été communiquées que le 4 février 2016, la Commission a émis, dès réception de ces données supplémentaires, le 16 juin 2016, une lettre de mise en demeure complémentaire, dans laquelle elle faisait valoir la violation persistante et continue des valeurs limites définies à l'article 13 de cette directive, ainsi que la violation de l'article 23 de ladite directive.
- 20 Après avoir demandé et obtenu une prorogation du délai de réponse à cette lettre de mise en demeure complémentaire, les autorités italiennes y ont répondu par lettre du 20 septembre 2016, sans contester la violation de l'article 13 de la directive 2008/50. En ce qui concerne la prétendue violation de l'article 23 de cette directive, elles ont réitéré les arguments formulés dans leur réponse à la lettre de mise en demeure initiale, en fournissant toutefois quelques données actualisées.
- 21 Au regard des réponses des autorités italiennes mentionnées au point 20 du présent arrêt, la Commission a émis, le 28 avril 2017, un avis motivé, dans lequel elle a invoqué, en premier lieu, le non-respect persistant et continu, pour la période allant de l'année 2008 à l'année 2015, de la valeur limite journalière fixée pour les PM₁₀ dans les zones énumérées dans l'avis, ainsi que de la valeur limite annuelle fixée pour les PM₁₀ dans certaines de ces zones, en violation des dispositions

combinées de l'article 13 et de l'annexe XI de la directive 2008/50. Concernant la Sicile, la Commission a précisé dans l'avis motivé que la violation de ces dispositions avait perduré jusqu'en 2014 au moins, puisqu'aucune donnée n'avait été communiquée pour l'année 2015.

- 22 En second lieu, la Commission a conclu que, pour les zones énumérées dans l'avis motivé, la République italienne avait manqué aux obligations prévues à l'article 23 de la directive 2008/50, lu seul et en combinaison avec l'annexe XV de celle-ci.
- 23 La République italienne a répondu à l'avis motivé le 29 juin 2017. Le 15 septembre 2017, elle a fourni des indications complémentaires sur les différents plans relatifs à la qualité de l'air que les régions avaient modifiés, de même que sur les mesures qu'elles s'apprêtaient à prendre en vue de réduire les niveaux de concentration de PM₁₀ dans l'air ambiant.
- 24 Considérant que la République italienne n'avait toujours pas remédié aux violations du droit de l'Union reprochées, la Commission a décidé d'introduire, le 13 octobre 2018, le présent recours en manquement.
- 25 La République italienne a, en vertu de l'article 16, troisième alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, demandé que la Cour siège en grande chambre.

Sur le recours

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

Argumentation des parties

- 26 Par son premier grief, la Commission fait valoir que, compte tenu du dépassement de la valeur limite journalière fixée pour les PM₁₀ depuis l'année 2008 et, à tout le moins, jusqu'à l'année 2016, ainsi que de la valeur limite annuelle fixée pour les PM₁₀ depuis l'année 2008 dans les zones mentionnées au point 1 du présent arrêt, la République italienne a, de manière systématique et persistante, violé les obligations résultant de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50, lu en combinaison avec l'annexe XI de cette dernière.
- 27 À titre liminaire, la Commission apporte une précision en ce qui concerne l'application ratione temporis de la directive 2008/50, faisant valoir une violation de l'article 13 de cette directive dans certaines zones et agglomérations italiennes, depuis l'année 2008, bien que cette dernière ne soit entrée en vigueur que le 11 juin 2008 et que, aux termes de l'article 33, paragraphe 1, de ladite directive, les États membres devaient mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour s'y conformer avant le 11 juin 2010.
- 28 En se référant aux points 43 et 45 de l'arrêt du 22 février 2018, Commission/Pologne (C-336/16, EU:C:2018:94), cette institution rappelle que la directive 2008/50 est venue remplacer, conformément à son considérant 3, cinq actes de l'Union, dont la directive 1999/30 qui précisait les valeurs limites relatives à la qualité de l'air qui devaient être respectées à compter du 1^{er} janvier 2005. La Cour aurait notamment souligné à cet égard que les dispositions combinées de l'article 5 et de l'annexe III de la directive 1999/30, qui couvraient la période antérieure à celle de mise en œuvre de la directive 2008/50, ont été maintenues par les dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, et de l'annexe XI de cette directive, de sorte qu'un grief tiré d'une violation de ces dernières dispositions est également recevable pour des périodes allant du 1^{er} janvier 2005 au 11 juin 2010.

- 29 La Commission soutient que la République italienne n'a, en tout état de cause, obtenu aucun report du délai fixé pour atteindre les valeurs limites fixées pour les PM₁₀ au titre de l'article 22 de la directive 2008/50, ainsi qu'il a été rappelé dans l'avis motivé. Par conséquent, elle aurait été tenue de se conformer aux dispositions de cette directive concernant ces valeurs limites, sans aucune exception.
- 30 En outre, la Commission rappelle que la Cour a déjà constaté que la République italienne a manqué à l'obligation de veiller à ce que, pour les années 2006 et 2007, les concentrations de PM₁₀ dans l'air ambiant ne dépassent pas les valeurs limites journalière et annuelle fixées par la directive 1999/30 dans de nombreuses zones et agglomérations italiennes (arrêt du 19 décembre 2012, Commission/Italie, C-68/11, EU:C:2012:815, points 55 à 58 et 67). Dès lors, le présent recours concernerait le dépassement continu des valeurs limites journalière et annuelle fixées pour les PM₁₀ à partir de l'année 2008 et jusqu'à la date d'échéance du délai de mise en conformité indiqué dans l'avis motivé, à savoir le 28 juin 2017.
- 31 Enfin, ayant reçu des données relatives à l'année 2017 qui confirmaient la persistance du dépassement des valeurs limites journalière et annuelle fixées pour les PM₁₀ dans la quasi-totalité des zones concernées, la Commission indique qu'elle entend produire l'ensemble de ces données au cours de la procédure une fois leur validation technique effectuée ainsi que des éléments complémentaires afférents à des faits postérieurs au 28 juin 2017, au motif qu'il s'agit de faits de « même nature » et « constitutifs du même comportement » que ceux visés par l'avis motivé. Au même titre, la Commission indique qu'elle a aussi fourni les données relatives aux niveaux de concentration de PM₁₀ pour l'année 2016, qui ne lui ont été communiquées que le 15 septembre 2017 par les autorités italiennes, c'est-à-dire après la date limite indiquée dans l'avis motivé.
- 32 La Commission rappelle qu'il ressort de la jurisprudence constante de la Cour que la constatation objective du dépassement des valeurs limites fixées pour les PM₁₀ par les dispositions combinées de l'article 13 et de l'annexe XI de la directive 2008/50 suffit pour conclure à la violation de ces dispositions.
- 33 Selon la Commission, l'examen des rapports annuels fournis par la République italienne en vertu de l'article 27 de la directive 2008/50, dont des résumés sont annexés à sa requête, permet de conclure qu'il y a un dépassement persistant des valeurs limites journalière et annuelle fixées pour les PM₁₀ dans chacune des 27 zones géographiques examinées. À l'exception de certaines années, ces valeurs limites n'auraient jamais été respectées et leur dépassement à la date de l'introduction du recours en manquement témoignerait de son caractère persistant.
- 34 Il en résulterait que les valeurs limites journalière et annuelle fixées pour les PM₁₀ ont été dépassées de manière systématique et persistante, l'infraction étant toujours en cours au moment de l'introduction du recours en manquement dans les zones mentionnées au point 1 du présent arrêt.
- 35 La République italienne conteste le manquement qui lui est reproché.
- 36 En premier lieu, elle estime qu'une violation de l'article 13 de la directive 2008/50, lu en combinaison avec l'annexe XI de celle-ci, ne saurait être déduite d'un simple dépassement des valeurs limites moyennes journalière ou annuelle fixées pour les PM₁₀ sur un certain nombre d'années dans un État membre. Elle fait valoir à cet égard que, contrairement aux prétentions de la Commission, les principes énoncés par la Cour dans des affaires similaires ne permettent pas de considérer qu'il existe une corrélation automatique entre le dépassement des limites maximales de concentration de substances polluantes et un manquement au droit de l'Union, dans la mesure où ladite directive a pour objectif d'assurer une réduction progressive des niveaux d'exposition aux facteurs nocifs dans les limites fixées par celle-ci.

- 37 Selon la République italienne, on ne saurait donc considérer que cette directive a été violée – et, en l'espèce, qu'il a été manqué à l'obligation de ramener les concentrations de PM₁₀ dans les limites maximales définies à l'annexe XI – lorsque l'examen de l'historique des données de concentration des composants nocifs montre une réduction progressive, constante et significative des niveaux de concentration permettant d'atteindre un niveau proche de celui que prévoient les dispositions du droit de l'Union.
- 38 Selon une interprétation correcte de la directive 2008/50 eu égard à son libellé, à son économie et à ses objectifs, corroborée par la déclaration de la Commission figurant en annexe à cette directive, il conviendrait, de l'avis de la République italienne, de toujours lire l'article 13 de la directive 2008/50 en combinaison avec l'article 23, paragraphe 1, premier et deuxième alinéas, de cette directive, de telle sorte que la seule obligation à la charge des États membres en cas de dépassement des valeurs limites visées audit article 13 et à l'annexe XI de ladite directive serait l'établissement de plans relatifs à la qualité de l'air prévoyant des mesures appropriées pour que le dépassement de ces valeurs soit le plus bref possible. Il ne pourrait donc être question d'une violation susceptible d'être sanctionnée aux termes de l'article 258 TFUE que si, en cas de dépassement des valeurs limites, les plans relatifs à la qualité de l'air n'étaient pas établis, tel n'étant pourtant pas le cas en l'espèce. Ainsi, seul le second grief soulevé par la Commission serait pertinent aux fins de constater un éventuel manquement aux obligations établies par la directive 2008/50.
- 39 Selon la République italienne, l'adaptation de la qualité de l'air aux limites et aux objectifs prévus constitue un processus complexe, dans lequel les mesures des États membres ne peuvent pas être épisodiques et doivent nécessairement comporter des plans à long terme. Au regard de la diversité et de l'interaction des sources de pollution, les mesures nationales devraient être complétées par des mesures relevant de la compétence de l'Union, notamment celles relatives aux grandes installations de combustion et aux installations industrielles. Enfin, il serait nécessaire que cet ensemble de mesures ne fasse pas obstacle au développement économique, et œuvre, en revanche, pour en assurer la durabilité.
- 40 En deuxième lieu et à titre subsidiaire, la République italienne fait valoir que le dépassement des valeurs limites visées à l'article 13 de la directive 2008/50 ne saurait être imputé exclusivement à l'État membre concerné. La diversité des sources de pollution de l'air impliquerait que les possibilités pour un seul État membre d'intervenir sur ces sources et de réduire sous les valeurs limites la concentration des divers polluants, y compris les particules PM₁₀, seraient relatives. En effet, concernant de nombreuses sources de pollution, mentionnées au considérant 18 de la directive 2008/50, c'est l'Union qui serait compétente, et non les États membres, pour réglementer les émissions des polluants.
- 41 Ainsi, bien qu'il ressorte de la jurisprudence de la Cour que la procédure visée à l'article 258 TFUE repose sur la constatation objective du non-respect par l'État membre de ses obligations, encore faut-il, selon la République italienne, que ce non-respect puisse objectivement être attribué au comportement des autorités nationales et qu'il ne découle pas d'autres facteurs de causalité, indépendants de la sphère de compétence des États membres. Un recours introduit par la Commission ne saurait être accueilli que si cette institution rapporte la preuve de cette imputabilité exclusive à l'État membre concerné, et non si la non-conformité éventuelle au droit de l'Union découle d'une multiplicité de facteurs dont seuls certains relèveraient de la sphère de compétence de cet État membre.
- 42 Par conséquent, en l'occurrence, la Commission aurait dû constater, d'une part, l'absence de toute incidence de facteurs de causalité naturels externes, que les autorités nationales ne pourraient maîtriser dans la mesure où ils sont imprévisibles et inévitables, et, d'autre part, l'absence de comportements de tiers susceptibles d'avoir une incidence sur la poursuite des objectifs de protection qui sous-tendent les dispositions législatives prétendument violées. À cet égard, la République italienne mentionne des facteurs de causalité qui échappent totalement au contrôle des autorités nationales et qui sont d'origine naturelle, notamment la configuration orographique de certaines zones

territoriales italiennes liée aux conditions météorologiques qui prévalent dans ces zones, ou des facteurs d'origine humaine ainsi que l'interférence des politiques européennes indépendantes des politiques nationales. Elle se réfère, dans ce contexte, notamment aux politiques de l'Union en matière de biomasses, d'émissions de polluants, en particulier aux avantages accordés aux véhicules à moteur diesel et à la fixation des émissions de PM_{10} par les véhicules « Eurodiesel » sur la base de modèles théoriques fort éloignés des émissions réelles de PM_{10} , et d'agriculture, dont certaines auraient, dans le but de réduire d'autres sources d'émissions, fini par accroître les émissions de PM_{10} prises en considération par la directive 2008/50, ainsi que le confirmeraient des rapports versés au dossier.

- 43 Dès lors, selon la République italienne, la Commission n'apporte pas la preuve que le dépassement des valeurs limites fixées par la directive 2008/50 est imputable à l'insuffisance des plans relatifs à la qualité de l'air concernés. Si cette institution n'avait pas à rapporter cette preuve, cela reviendrait à rendre l'État membre concerné responsable automatiquement ou de manière objective, ce qui serait inacceptable.
- 44 En troisième lieu, la République italienne fait valoir, à titre subsidiaire, que la Commission commet une erreur de droit lorsqu'elle détermine la limite maximale de concentration de PM_{10} qui peut être admise dans la mesure où elle prend les valeurs de $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ par jour et de $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ par an comme valeurs de référence, mais ne tient pas compte de la marge de dépassement prévue par les articles 13 et 23 ainsi que par l'annexe XI de la directive 2008/50, lus conjointement. Il ressortirait de cette lecture conjointe que, lorsque les valeurs limites prévues par les dispositions combinées de l'article 13 et de l'annexe XI de cette directive sont dépassées, des marges de dépassement peuvent être appliquées en vertu de l'article 23, paragraphe 1, de la même directive. Étant donné que l'obligation d'établir des plans relatifs à la qualité de l'air ne s'imposerait aux États membres que lorsque « les niveaux de polluants dans l'air ambiant dépassent toute valeur limite ou toute valeur cible, majorée dans chaque cas de toute marge de dépassement », il conviendrait de majorer la valeur limite de la marge de dépassement applicable afin de contrôler le dépassement des valeurs maximales admissibles dans le cadre du droit national.
- 45 Pour les PM_{10} , cette marge de dépassement serait fixée à 50 % par jour et à 20 % par année civile, de sorte que le droit de l'Union ne serait pas violé si la valeur maximale, résultant de la majoration de la valeur limite par application du coefficient prévu comme marge de dépassement, n'était pas dépassée. Par conséquent, en l'espèce, la Commission aurait dû prendre en considération non pas des valeurs de $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ par jour et de $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ par an, mais plutôt des valeurs de $75 \mu\text{g}/\text{m}^3$ par jour et de $48 \mu\text{g}/\text{m}^3$ par an.
- 46 La Commission, dans la partie introductive de son mémoire en réplique, constate, à titre liminaire, que la République italienne, dans son mémoire en défense, ne conteste pas l'approche selon laquelle la présente procédure a trait à un manquement systématique et persistant à certaines dispositions du droit de l'Union et porte donc, dans certains cas, sur le dépassement persistant des valeurs limites fixées pour les PM_{10} durant des périodes de temps assez longues. Cette constatation serait confirmée par le fait que la République italienne fait référence aux valeurs limites fixées pour les PM_{10} pour l'année 2018.
- 47 Concernant l'argument selon lequel il suffirait, pour garantir le respect des obligations découlant de la directive 2008/50, que la réduction des niveaux de concentration de PM_{10} prévue par la directive 2008/50 soit progressive même si ces niveaux restent au-dessus des valeurs limites fixées pour les PM_{10} par cette même directive et que, partant, un tel dépassement aurait pour seul effet d'obliger les États membres à adopter un plan relatif à la qualité de l'air, la Commission soutient que celui-ci ne trouve aucun fondement ni dans le libellé de ladite directive ni dans la jurisprudence de la Cour.

- 48 Elle souligne, à cet égard, que les valeurs limites doivent être distinguées des valeurs cibles, lesquelles doivent être atteintes sur une période donnée, mais seulement « dans la mesure du possible » et pour autant que les mesures correspondantes n'entraînent pas des coûts disproportionnés, selon la définition figurant à l'article 2, point 9, de la directive 2008/50, lu conjointement avec les articles 16 et 17 de cette directive. Or, ces articles ne seraient pas visés dans le cadre du présent recours.
- 49 S'agissant de l'argument tiré de la non-imputabilité à la République italienne du dépassement des valeurs limites fixées pour les PM₁₀ en raison notamment de la configuration orographique de certaines zones territoriales italiennes ou des politiques européennes ayant une incidence importante sur la formation de composés nocifs pour la santé, la Commission rétorque que l'obligation de ne pas dépasser lesdites valeurs limites est clairement une obligation de résultat qu'il appartient à l'État membre de respecter, conformément à l'article 13 de la directive 2008/50. Exciper de l'existence d'aspects spécifiques à cet État membre reviendrait à nier l'existence de ladite obligation.
- 50 Elle précise également que les difficultés éventuelles de respecter les valeurs limites fixées pour les PM₁₀ dans certaines parties du territoire national ont été dûment prises en compte dans le considérant 16 de la directive 2008/50, dans la mesure où ce dernier fait référence à des zones dans lesquelles les conditions sont « particulièrement difficiles » et pour lesquelles il est possible de prolonger le délai fixé pour atteindre les valeurs limites relatives à la qualité de l'air, pour autant qu'une demande en ce sens soit présentée à la Commission, accompagnée d'un plan détaillé établi en vue de respecter les valeurs limites dans le nouveau délai fixé, conformément à l'article 22, paragraphes 1 et 3, de ladite directive. Toutefois, concernant la présente procédure, la République italienne n'aurait jamais obtenu d'autorisation de prolongation dudit délai de la part de la Commission.
- 51 Sont également dénués de pertinence, selon la Commission, les arguments avancés par la République italienne selon lesquels notamment les politiques européennes en matière de transport, d'énergie et d'agriculture auraient contribué au dépassement des valeurs limites fixées pour les PM₁₀. La Commission fait valoir à cet égard que, dans une procédure en manquement au titre de l'article 258 TFUE, il y a lieu d'établir uniquement si un État membre a respecté une obligation prescrite par une disposition du droit de l'Union et non s'il existe des circonstances susceptibles d'avoir eu une incidence sur le manquement en cause.
- 52 Concernant la référence faite par la République italienne à la « marge de dépassement », figurant aux articles 13, 22 et 23, ainsi qu'à l'annexe XI de la directive 2008/50, la Commission conteste l'interprétation de ces dispositions avancée par la République italienne selon laquelle, d'une part, le respect des valeurs limites relatives à la qualité de l'air devrait toujours inclure une telle marge de dépassement et, d'autre part, une telle inclusion serait confirmée par la référence à cette marge auxdites dispositions, de sorte qu'il n'y aurait d'infraction à ladite directive que s'il est établi que le dépassement excède aussi ladite marge de dépassement.
- 53 La Commission fait valoir, à cet égard, qu'il convient d'interpréter lesdites dispositions en ce sens que l'application d'une marge de dépassement ne vaut que dans les deux hypothèses visées aux paragraphes 1 et 2 de l'article 22 de la directive 2008/50, comme énoncé expressément au paragraphe 3 de cet article.
- 54 Cette interprétation serait confirmée par le libellé de l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50, qui indique que les valeurs limites de concentration sont majorées « dans chaque cas de toute marge de dépassement », c'est-à-dire non pas d'une marge prévue par le législateur de l'Union lui-même, mais de la marge décidée par la Commission, conformément à l'article 22, paragraphe 3, de ladite directive et à la demande de l'État membre concerné.

- 55 Dès lors, en l'absence d'autorisation expresse de la part de la Commission, en vertu de l'article 22 de la directive 2008/50, une marge de dépassement ne pourrait être appliquée. De plus, en ce qui concerne les concentrations de PM₁₀, ladite marge de dépassement constituerait, en tout état de cause, une mesure transitoire qui ne pouvait être appliquée que jusqu'au 11 juin 2011, comme il ressortirait du libellé de l'article 22, paragraphe 2, de cette directive. Cette disposition ne produirait donc plus aucun effet juridique. Par ailleurs, aucune marge de dépassement n'aurait été accordée à la République italienne au titre de l'article 22, paragraphes 3 et 4, de ladite directive.
- 56 Quant au bien-fondé du premier grief au regard des données pertinentes, la Commission soutient que la République italienne se borne à indiquer notamment l'ampleur de chacun des dépassements, tels que constatés dans les diverses stations de mesure. À cet égard, la Commission avance que, en vertu de l'article 27, paragraphe 1, de la directive 2008/50, il incombe aux États membres de fournir les informations sur le dépassement des valeurs limites fixées pour les PM₁₀, en indiquant les zones géographiques où ces dépassements ont eu lieu. Le fait qu'il existe, au sein d'une même zone, des différences d'une station de mesure à une autre ne saurait revêtir la moindre importance, étant donné qu'il incombe, en tout état de cause, aux États membres d'organiser et de gérer la collecte des données de manière à respecter l'obligation énoncée à ladite disposition, c'est-à-dire en fournissant les données requises en temps utile à la Commission. Après avoir transmis ces données, la République italienne ne saurait donc en contester leur contenu.
- 57 En outre, dans la mesure où la République italienne entend soutenir que le dépassement de certaines valeurs limites fixées pour les PM₁₀ est dû à des facteurs naturels, elle se devait d'en informer la Commission, conformément à l'article 20, paragraphe 1, de la directive 2008/50.
- 58 La Commission rappelle que la République italienne insiste à plusieurs reprises sur une prétendue amélioration ainsi que sur les probables tendances à la baisse des niveaux de concentration de PM₁₀ dans les différentes zones concernées. Cependant, en s'appuyant sur l'arrêt du 22 février 2018, Commission/Pologne (C-336/16, EU:C:2018:94, point 65), elle indique qu'une éventuelle tendance partielle à la baisse mise en évidence par les données recueillies, qui n'aboutit toutefois pas à ce que l'État membre concerné se conforme aux valeurs limites au respect desquelles il est tenu, n'est pas susceptible d'infirmier le constat du manquement qui lui est imputable.
- 59 Par ailleurs, la Commission présente, en ce qui concerne la valeur limite journalière fixée pour les PM₁₀, la mise à jour des données relatives à l'année 2017 aux fins d'établir que, en dépit du respect de ladite valeur dans la zone IT 1911 (Palerme) et dans la zone IT 1215 (agglomération de Rome), ces données ne privent pas de fondement les griefs invoqués dans les conclusions de sa requête. En effet, dans la mesure où, pour la première zone, le manquement serait reproché « à partir de [l'année] 2016 », c'est-à-dire au moins pendant l'année 2016, indépendamment des données pour l'année 2017, et pour la seconde zone, en tout état de cause « à partir de [l'année] 2008 », les conclusions exposées dans sa requête demeurerait valables. La Commission observe en outre qu'il ressort de ces données que, en 2017, la valeur limite journalière fixée pour les PM₁₀ a été dépassé dans les 25 autres zones visées par son recours.
- 60 S'agissant de la valeur limite annuelle fixée pour les PM₁₀, la Commission admet que cette valeur a été respectée, au cours de l'année 2017, dans les zones IT 1212 (vallée du Sacco), IT 0508 et IT 0509 (agglomération de Venise-Trévise), IT 0511 (ancienne zone IT 0503, agglomération de Vicence) et IT 0306 (agglomération de Milan). Toutefois, un tel constat n'infirmierait pas le bien-fondé de ses griefs. En effet, dans la mesure où, pour la première zone, le manquement serait reproché « jusqu'en 2016, au moins », et pour les trois autres zones, en tout état de cause « à partir de [l'année] 2015 », les conclusions exposées dans sa requête demeurerait valables. La Commission observe en outre qu'il ressort des données relatives à l'année 2017 que, au cours de cette année, la valeur limite annuelle fixée pour les PM₁₀ a été dépassé dans les quatre autres zones visées par son recours, à savoir les zones IT 0308 (agglomération de Brescia), IT 0309 (Lombardie, plaine à taux élevé d'urbanisation A), IT 0310 (Lombardie, plaine à taux élevé d'urbanisation B) et IT 0118 (agglomération de Turin).

- 61 Dans son mémoire en duplique, la République italienne conteste, à titre liminaire, que l'arrêt du 22 février 2018, *Commission/Pologne* (C-336/16, EU:C:2018:94), puisse être transposé au cas d'espèce au regard des différences des contextes factuels respectifs, en particulier des plans et des délais d'adaptation concernés. Elle dément également le constat de la Commission selon lequel elle adhérerait à son approche centrée sur un manquement systématique et persistant aux dispositions de la directive 2008/50. En outre, elle précise qu'elle ne partage pas non plus l'argumentation de la Commission quant à la portée de l'applicabilité de la marge de dépassement.
- 62 Par ailleurs, tout en soulignant qu'elle ne nie pas l'existence d'une obligation de résultat imposée par les articles 13 et 23 de la directive 2008/50, la République italienne estime néanmoins que cette obligation devrait être appréciée en valorisant la réduction progressive des niveaux de concentration des PM₁₀ dans l'air ambiant. Elle précise en outre que la Commission ne remet pas en cause ses arguments concernant l'influence déterminante, de nature causale, des politiques européennes en matière d'agriculture, d'énergie et de transport, ainsi que les conditions très particulières de la configuration et du relief du territoire national sur la poursuite des objectifs concernant la qualité de l'air ambiant.
- 63 Enfin, la République italienne fait valoir que le fait que les zones concernées par le présent recours ne forment que 17 % de l'ensemble du territoire national illustrerait de manière significative que la majeure partie du territoire italien ne fait pas l'objet des griefs soulevés par la Commission, ce qui démontrerait la bonne qualité de l'air dans l'environnement de cet État membre et, par conséquent, exclurait per se la violation de l'article 13 de la directive 2008/50, qui ne serait envisageable que si les valeurs limites fixées pour les PM₁₀ sont dépassées dans l'ensemble du territoire national.
- 64 La République italienne avance notamment à cet égard que les différences de valeurs enregistrées entre les stations de mesure dans le cadre d'une même zone sont, contrairement à ce que soutient la Commission, pertinentes et que de nombreux dépassements reprochés se trouveraient, en tout état de cause, dans la « marge de dépassement » autorisée au titre de l'article 23 de la directive 2008/50 ou démontreraient à tout le moins une tendance à la baisse, sujette à de petites fluctuations.

Appréciation de la Cour

- 65 À titre liminaire, il convient de relever, en premier lieu, que la Commission reproche à la République italienne d'avoir manqué, de manière systématique et persistante, aux obligations découlant des dispositions combinées de l'article 13 de la directive 2008/50 et de l'annexe XI de celle-ci, dans les zones et les agglomérations visées par le présent recours, à partir du 1^{er} janvier 2008 et jusqu'à la date d'échéance du délai indiqué dans l'avis motivé, à savoir le 28 juin 2017. Or, dans la mesure où une partie de cette période se situe avant la date à laquelle les États membres étaient tenus de mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à ladite directive, fixée au 11 juin 2010, voire même avant la date d'entrée en vigueur de celle-ci, à savoir le 11 juin 2008, il convient de souligner que la Cour a déjà précisé que les griefs tirés de ces dispositions sont recevables également pour la période allant du 1^{er} janvier 2005 au 11 juin 2010, dès lors que les obligations prévues par lesdites dispositions trouvent leur origine dans la directive 1999/30, qui a été remplacée par la directive 2008/50, en particulier les dispositions combinées de l'article 5 de la directive 1999/30 et de l'annexe III de celle-ci (voir, en ce sens, arrêt du 5 avril 2017, *Commission/Bulgarie*, C-488/15, EU:C:2017:267, points 50 à 55).
- 66 En deuxième lieu, il y a lieu de relever que, afin d'étayer la généralité et la constance du manquement reproché, la Commission s'appuie, dans sa requête, sur les données relatives à la qualité de l'air pour l'année 2016 qui lui ont été présentées par la République italienne le 15 septembre 2017 et, dans son mémoire en réplique, sur celles pour l'année 2017. Si ces données constituent ainsi des faits intervenus postérieurement à la date d'expiration du délai imparti dans l'avis motivé, il n'en reste pas moins qu'ils sont de même nature et constitutifs du même comportement que les faits exposés dans

l'avis motivé, de telle sorte que l'objet du présent recours peut s'étendre à ceux-ci (voir, en ce sens, arrêt du 5 avril 2017, Commission/Bulgarie, C-488/15, EU:C:2017:267, points 42 à 47 et jurisprudence citée).

- 67 En troisième lieu, dans son mémoire en réplique, la Commission a, eu égard aux données relatives à la qualité de l'air pour l'année 2017, précisé certains de ses griefs ainsi que, conformément au corrigendum afférent audit mémoire, adapté certaines de ses conclusions. Dès lors, en ce qui concerne les conclusions relatives aux dépassements de la valeur limite annuelle fixée pour les PM₁₀, la Commission indique audit mémoire en réplique, lu ensemble avec le corrigendum, que, dans les zones IT 0508 et IT 0509 (agglomération de Venise-Treviso), les dépassements ont eu lieu au cours des années 2009, 2011 et 2015, dans la zone IT 1212 (vallée du Sacco), de l'année 2008 à l'année 2016, dans la zone IT 0306 (agglomération de Milan), de l'année 2008 à l'année 2013 et au cours de l'année 2015, et dans la zone IT 0511 (agglomération de Vicence), au cours des années 2011, 2012 et 2015. Eu égard à ces données actualisées, elle ajoute, par ailleurs, en ce qui concerne cette même valeur limite, qu'elle a été dépassée, dans les zones IT 0308 (agglomération de Brescia), IT 0309 (Lombardie, plaine à taux élevé d'urbanisation A) et IT 0310 (Lombardie, plaine à taux élevé d'urbanisation B) de l'année 2008 à l'année 2013 et au cours des années 2015 et 2017, et dans la zone IT 0118 (agglomération de Turin) de l'année 2008 à l'année 2012 et au cours des années 2015 et 2017.
- 68 En ce qui concerne les dépassements de la valeur limite journalière fixée pour les PM₁₀, la Commission indique qu'ils peuvent être constatés dans la zone IT 1911 (agglomération de Palerme), de l'année 2008 à l'année 2012 et au cours des années 2014 et 2016 et dans la zone IT 1215 (agglomération de Rome) à partir de l'année 2008 jusqu'à l'année 2016 incluse. Il convient ainsi d'analyser le bien-fondé du premier moyen du recours en tenant compte de ces indications, dès lors qu'elles ne visent qu'à préciser un grief que la Commission avait déjà fait valoir de manière plus générale dans la requête et, partant, ne modifient pas l'objet du manquement allégué et n'ont aucune incidence sur la portée du litige (voir, en ce sens, arrêt du 4 juin 2015, Commission/Pologne, C-678/13, non publié, EU:C:2015:358, point 37 et jurisprudence citée).
- 69 Ces précisions liminaires étant faites, il y a lieu de relever que, aux termes de l'article 1^{er}, point 1, de la directive 2008/50, celle-ci établit des mesures visant à définir et à fixer des objectifs concernant la qualité de l'air ambiant, afin d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs pour la santé humaine et pour l'environnement dans son ensemble. Dans ce cadre, l'article 13, paragraphe 1, premier alinéa, de cette directive prévoit que les États membres veillent à ce que, dans l'ensemble de leurs zones et de leurs agglomérations, les niveaux, notamment, de PM₁₀ dans l'air ambiant, ne dépassent pas les valeurs limites fixées à l'annexe XI de ladite directive.
- 70 Il convient de rappeler que le grief tiré de la violation de l'obligation visée à l'article 13, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 2008/50 doit être apprécié en tenant compte de la jurisprudence constante aux termes de laquelle la procédure prévue à l'article 258 TFUE repose sur la constatation objective du non-respect par un État membre des obligations que lui imposent le traité FUE ou un acte de droit dérivé [arrêts du 5 avril 2017, Commission/Bulgarie, C-488/15, EU:C:2017:267, point 68, ainsi que du 30 avril 2020, Commission/Roumanie (Dépassement des valeurs limites pour les PM₁₀), C-638/18, non publié, EU:C:2020:334, point 67 et jurisprudence citée].
- 71 La Cour a ainsi déjà à maintes reprises souligné que le fait de dépasser les valeurs limites fixées pour les PM₁₀ dans l'air ambiant suffit en lui-même pour pouvoir constater un manquement aux dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50 et de l'annexe XI de celle-ci [arrêts du 5 avril 2017, Commission/Bulgarie, C-488/15, EU:C:2017:267, point 69, ainsi que du 30 avril 2020, Commission/Roumanie (Dépassement des valeurs limites pour les PM₁₀), C-638/18, non publié, EU:C:2020:334, point 68 et jurisprudence citée].

- 72 Or, en l'occurrence, les données résultant des rapports annuels relatifs à la qualité de l'air, présentés par la République italienne en vertu de l'article 27 de la directive 2008/50, montrent que, de l'année 2008 à l'année 2017 incluse, les valeurs limites journalière et annuelle fixées pour les PM₁₀ ont été très régulièrement dépassées dans les zones citées au point 1 du présent arrêt.
- 73 En ce qui concerne, en particulier, le nombre de dépassements de la valeur limite journalière fixée pour les PM₁₀, il résulte de ces données que, dans la quasi-totalité des 27 zones et agglomérations concernées par le présent recours, lorsque le respect du nombre maximal de 35 dépassements de cette valeur limite est éventuellement atteint au cours d'une année donnée, cette année est systématiquement précédée et suivie par une ou plusieurs années ayant connu des dépassements excessifs de ladite valeur. Dans certaines zones, après une année au cours de laquelle la valeur limite journalière fixée pour les PM₁₀ n'a pas été dépassée plus de 35 fois, le nombre de dépassements peut être du double du nombre de dépassements constatés au cours de la dernière année connaissant des dépassements excessifs. De même, s'agissant des dépassements de la valeur limite annuelle fixée pour les PM₁₀, les années au cours desquelles le respect de cette valeur peut éventuellement être observé sont interrompues par des années de dépassements, la concentration des PM₁₀, après l'année où un tel respect est constaté, étant parfois, dans plusieurs zones concernées, même plus élevée qu'au cours de la dernière année permettant de constater un tel dépassement.
- 74 Par ailleurs, il ressort des données relatives à la qualité de l'air dans les zones concernées par le présent recours, pour l'année 2017, que, à l'exception de deux zones sur les 27 zones et agglomérations en cause, la valeur limite journalière fixée pour les PM₁₀ a été soit à nouveau soit toujours dépassée plus de 35 fois au cours de cette année et, en ce qui concerne quatre zones sur neuf concernées par le présent recours, la valeur limite annuelle fixée pour les PM₁₀ a été à nouveau dépassée au cours de cette même année.
- 75 Dans de telles circonstances, il ne saurait suffire, pour empêcher le constat d'un manquement systématique et persistant aux dispositions combinées de l'article 13 de la directive 2008/50 et de l'annexe XI de celle-ci, que les valeurs limites qui y sont visées n'aient pas été dépassées pour certaines années au cours de la période visée par le recours. En effet, ainsi qu'il ressort de la définition même de la « valeur limite », figurant à l'article 2, point 5, de la directive 2008/50, celle-ci doit, afin d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs sur la santé humaine et/ou l'environnement dans son ensemble, être atteinte dans un délai donné et ne pas être dépassée une fois atteinte. Or, s'agissant du présent recours, la République italienne aurait dû respecter les valeurs limites fixées à ces dispositions à partir du 1^{er} janvier 2008.
- 76 Il en résulte que les dépassements ainsi constatés doivent être considérés comme persistants et systématiques, sans que la Commission soit tenue d'apporter des preuves supplémentaires à cet égard.
- 77 De même, contrairement à ce qu'allègue la République italienne, un manquement peut demeurer systématique et persistant en dépit d'une éventuelle tendance partielle à la baisse mise en évidence par les données recueillies, qui n'aboutit toutefois pas à ce que cet État membre se conforme aux valeurs limites au respect desquelles il est tenu [arrêts du 22 février 2018, Commission/Pologne, C-336/16, EU:C:2018:94, point 65, ainsi que du 30 avril 2020, Commission/Roumanie (Dépassement des valeurs limites pour les PM₁₀), C-638/18, non publié, EU:C:2020:334, point 70], tel étant le cas en l'espèce.
- 78 Il y a lieu de rejeter également l'argument avancé par la République italienne selon lequel la directive 2008/50 ne prévoirait qu'une obligation de réduction progressive des niveaux de concentration de PM₁₀ et, partant, le dépassement des valeurs limites fixées pour les PM₁₀ par cette même directive aurait pour seul effet d'obliger les États membres à adopter un plan relatif à la qualité de l'air.

- 79 En effet, cet argument ne trouve de fondement ni dans le libellé de cette directive ni dans la jurisprudence de la Cour visée au point 71 du présent arrêt, qui confirme que les États membres sont tenus d'atteindre le résultat visé à l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50 et à l'annexe XI de celle-ci, à savoir le non-dépassement des valeurs limites fixées par ces dispositions.
- 80 Une telle interprétation laisserait par ailleurs la réalisation de l'objectif de protection de la santé humaine, rappelé à l'article 1^{er}, point 1, de la directive 2008/50, à la seule discrétion des États membres, ce qui est contraire aux intentions du législateur de l'Union, telles qu'elles ressortent de la définition même de la notion de « valeur limite », exposée au point 75 du présent arrêt, exigeant que son respect soit garanti dans un délai donné et maintenu par la suite.
- 81 En outre, adhérer à un tel argument reviendrait à permettre à un État membre de s'affranchir du respect de l'échéance imposée par les dispositions combinées de l'article 13 de la directive 2008/50 et de l'annexe XI de celle-ci, pour respecter les valeurs limites fixées pour les PM₁₀ dans des conditions moins strictes que celles imposées par l'article 22 de ladite directive, qui seul prévoit expressément la possibilité pour un État membre d'être exempté de ladite échéance, et partant porterait atteinte à l'effet utile desdites dispositions (voir, par analogie, arrêt du 19 novembre 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, points 42 à 44).
- 82 Ne saurait pas non plus prospérer l'argument, avancé par la République italienne, selon lequel le dépassement des valeurs limites fixées pour les PM₁₀ ne saurait être imputé exclusivement à l'État membre concerné, étant donné, d'une part, que la diversité des sources de pollution de l'air, dont certaines seraient naturelles, d'autres régies par les politiques de l'Union, notamment dans les domaines de transport, d'énergie et d'agriculture, réduit les possibilités pour un seul État membre d'intervenir sur ces sources et de respecter les valeurs limites fixées pour les PM₁₀, et, d'autre part, que les zones et les agglomérations concernées présentent des particularités topographiques et climatiques particulièrement défavorables à la dispersion des polluants. De l'avis de cet État membre, le manquement ne saurait être établi sans que la Commission rapporte la preuve de l'imputabilité exclusive de la violation reprochée à l'État membre concerné.
- 83 Il convient de rappeler, à cet égard, que, dans une procédure en manquement au titre de l'article 258 TFUE, il incombe à la Commission d'établir l'existence du manquement allégué et donc d'apporter la preuve qu'un État membre n'a pas respecté une obligation prescrite par une disposition du droit de l'Union, sans pouvoir se fonder sur une présomption quelconque [voir, notamment, arrêt du 5 septembre 2019, Commission/Italie (Bactérie *Xylella fastidiosa*), C-443/18, EU:C:2019:676, point 78 et jurisprudence citée].
- 84 Or, en ce qui concerne le manquement allégué en l'espèce, il y a lieu de souligner, ainsi qu'il ressort des considérants 17 et 18 de la directive 2008/50, que le législateur de l'Union a fixé les valeurs limites prévues par celle-ci afin de protéger la santé humaine et l'environnement, tout en tenant pleinement compte du fait que les polluants atmosphériques sont produits par de multiples sources et activités et que les politiques diverses, tant nationales que celles de l'Union, peuvent avoir une incidence à cet égard.
- 85 Par ailleurs, cette directive prévoit, d'une part, à ses articles 20 et 21, la possibilité pour un État membre de faire reconnaître, en tant que sources de pollution contribuant aux dépassements des valeurs limites reprochés, les sources naturelles et le sablage ou le salage hivernal des routes. D'autre part, le paragraphe 2 de l'article 22 de ladite directive prévoit les conditions dans lesquelles, en raison de la situation particulière d'une zone ou d'une agglomération due notamment aux caractéristiques de dispersion du site ou aux conditions climatiques défavorables, l'exemption temporaire à l'obligation du respect desdites valeurs peut être octroyée après un examen comprenant également, ainsi qu'il ressort du paragraphe 4 de cet article, la prise en compte des effets estimés des mesures nationales et de celles de l'Union, existantes et futures.

- 86 Il s'ensuit que, pour autant que la Commission apporte des éléments permettant de constater le dépassement des valeurs limites journalière et annuelle fixées par l'article 13 de la directive 2008/50, lu conjointement avec l'annexe XI de celle-ci, dans les zones et les agglomérations concernées par son recours et pour les périodes qui y sont visées, un État membre ne saurait, sans s'être vu accorder les dérogations au titre des dispositions citées au point précédent et dans les conditions qui y sont prévues, se prévaloir de telles circonstances pour contester l'imputabilité du manquement reproché et s'exonérer ainsi du respect des obligations claires auxquelles il est tenu depuis le 1^{er} janvier 2005, conformément, d'abord, à l'article 5 de la directive 1999/30 et à l'annexe III de celle-ci, et, ensuite, à l'article 13 et à l'annexe XI de la directive 2008/50.
- 87 Dès lors qu'un tel constat a, comme en l'espèce, été établi, et en l'absence de la preuve apportée par la République italienne de l'existence des circonstances exceptionnelles dont les conséquences n'auraient pu être évitées malgré toutes les diligences déployées, il est sans pertinence que le manquement résulte de la volonté de l'État membre auquel il est imputable, de sa négligence ou bien encore de difficultés techniques ou structurelles auxquelles celui-ci aurait été confronté [voir, en ce sens, arrêts du 19 décembre 2012, Commission/Italie, C-68/11, EU:C:2012:815, points 63 et 64, ainsi que du 24 octobre 2019, Commission/France (Dépassement des valeurs limites pour le dioxyde d'azote), C-636/18, EU:C:2019:900, point 42].
- 88 S'agissant, en particulier, de l'argument de la République italienne selon lequel les politiques européennes en matière de transport auraient contribué au dépassement des valeurs limites fixées pour les PM₁₀ en Italie, notamment au motif qu'elles n'auraient pas tenu compte des émissions de dioxyde d'azote réellement produites par les véhicules, en particulier les véhicules à moteur diesel, il convient de constater que le présent recours en manquement porte sur les niveaux de concentration des PM₁₀ et non sur ceux de dioxyde d'azote. Par ailleurs, ainsi que la Cour l'a déjà jugé, outre le fait que les véhicules à moteur soumis aux normes établies par le règlement (CE) n° 715/2007 du Parlement européen et du Conseil, du 20 juin 2007, relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) et aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules (JO 2007, L 171, p. 1), ne sont pas la seule et unique cause des émissions de dioxyde d'azote ni des particules PM₁₀, la réglementation de l'Union applicable à la réception par type des véhicules à moteur ne saurait exonérer les États membres de leur obligation de respecter les valeurs limites fixées par la directive 2008/50 sur la base des connaissances scientifiques et de l'expérience des États membres de manière à refléter le niveau jugé approprié par l'Union et par les États membres aux fins d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs des polluants de l'air sur la santé humaine et l'environnement dans son ensemble [voir, en ce sens, arrêt du 24 octobre 2019, Commission/France (Dépassement des valeurs limites pour le dioxyde d'azote), C-636/18, EU:C:2019:900, point 48].
- 89 En outre, les particularités topographiques et climatiques particulièrement défavorables à la dispersion des polluants que pourraient présenter les zones et les agglomérations concernées ne sont pas de nature à exonérer l'État membre concerné de la responsabilité du dépassement des valeurs limites fixées pour les PM₁₀, mais, au contraire, constituent des éléments qui, ainsi qu'il ressort du point 2, sous c) et d), de la partie A de l'annexe XV de la directive 2008/50, doivent être pris en compte dans le cadre des plans relatifs à la qualité de l'air que cet État membre est tenu, en vertu de l'article 23 de cette directive, d'établir pour ces zones ou agglomérations afin d'atteindre la valeur limite en cas de dépassement de celle-ci.
- 90 De surcroît, quant à l'argument selon lequel la Commission aurait tardé à prendre les mesures nécessaires à la réalisation des objectifs de la directive 2008/50, il convient de constater qu'il n'est pas non plus de nature à exonérer la République italienne du non-respect des obligations qui lui incombent en vertu de l'article 13, paragraphe 1, de cette directive, lu en combinaison avec l'annexe XI de celle-ci [arrêt du 24 octobre 2019, Commission/France (Dépassement des valeurs limites pour le dioxyde d'azote), C-636/18, EU:C:2019:900, point 47].

- 91 En ce qui concerne l'argument tiré de la portée de la référence à la « marge de dépassement », figurant aux articles 13, 22 et 23 de la directive 2008/50 ainsi qu'à son annexe XI, selon lequel le respect des valeurs limites de concentration doit toujours inclure cette marge de dépassement, de sorte qu'il n'y aurait d'infraction à cette directive que s'il est établi que le dépassement excède ladite marge, il convient de constater que, conformément au libellé de l'article 2, point 7, de ladite directive, une « marge de dépassement » constitue le pourcentage de la valeur limite dont cette valeur peut être dépassée « dans les conditions fixées par la [directive 2008/50] ». Or, l'application d'une telle marge ne vaut que dans les deux hypothèses visées aux paragraphes 1 et 2 de l'article 22 de ladite directive, ainsi qu'il est énoncé expressément au paragraphe 3 de ce même article.
- 92 Les paragraphes 1 et 2 de l'article 22 de la directive 2008/50 permettent, respectivement, de reporter de cinq ans le délai fixé pour le respect des valeurs limites fixées pour le dioxyde d'azote ou le benzène ou de suspendre jusqu'au 11 juin 2011 l'obligation d'appliquer les valeurs limites fixées pour les PM₁₀, telles qu'elles résultent de l'annexe XI de cette directive, en raison de la situation particulière de la zone concernée. Dans un cas comme dans l'autre, le paragraphe 4 de cet article 22 impose aux États membres d'adresser une notification en ce sens à la Commission, accompagnée en tout état de cause d'un plan relatif à la qualité de l'air, et dispose que « les conditions pertinentes pour l'application [desdits paragraphes 1 ou 2] sont réputées remplies » uniquement si la Commission n'émet pas d'objection dans les neuf mois qui suivent la réception de cette notification.
- 93 Dès lors, ce n'est qu'en l'absence d'objection de la part de la Commission, visée à l'article 22, paragraphe 4, deuxième alinéa, de cette directive, dans le délai de neuf mois à compter de la notification prévue à cette disposition, qu'une marge de dépassement peut être accordée à un État membre. De surcroît, en ce qui concerne les concentrations de PM₁₀, une telle marge de dépassement constituait, en tout état de cause, une mesure transitoire qui ne pouvait être appliquée que jusqu'au 11 juin 2011, ainsi qu'il ressort du libellé de l'article 22, paragraphe 2, de ladite directive. Cette disposition ne produit donc plus aucun effet juridique.
- 94 Or, force est de constater qu'aucune marge de dépassement n'a été accordée à la République italienne au titre de l'article 22, paragraphes 3 et 4, de la directive 2008/50, de sorte que cet argument, avancé par la République italienne, ne saurait non plus prospérer.
- 95 S'agissant de l'argument de la République italienne selon lequel, d'une part, la circonstance que seulement 17 % de l'ensemble du territoire national fait l'objet des griefs soulevés par la Commission, ce qui, par conséquent, exclurait per se la violation de l'article 13 de cette directive, qui ne serait envisageable que si les valeurs limites fixées pour les PM₁₀ sont dépassées dans l'ensemble du territoire national, et, d'autre part, les différences de valeurs enregistrées par les stations de mesure situées dans une même zone seraient, contrairement à ce que soutient la Commission, pertinentes, il convient de constater que le dépassement des valeurs limites fixées pour les PM₁₀, même limité à une seule zone, suffit en lui-même pour que puisse être constaté un manquement aux dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, et de l'annexe XI de la directive 2008/50 [arrêt du 30 avril 2020, Commission/Roumanie (Dépassement des valeurs limites pour les PM₁₀), C-638/18, non publié, EU:C:2020:334, point 72 et jurisprudence citée].
- 96 La violation desdites dispositions est examinée dans ce contexte au niveau des zones et des agglomérations, le dépassement devant être analysé pour chaque zone ou agglomération sur la base des relevés effectués par chaque station de mesure. La Cour a jugé, à cet égard, que l'article 13, paragraphe 1, et l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50 doivent être interprétés en fonction de l'économie générale et de la finalité de la réglementation dans laquelle ces dispositions s'inscrivent, en ce sens que, pour constater le dépassement d'une valeur limite fixée à l'annexe XI de cette directive pour la moyenne calculée par année civile, il suffit qu'un niveau de pollution supérieur à cette valeur soit mesuré à un point de prélèvement isolé [arrêts du 26 juin 2019, Craeynest e.a., C-723/17, EU:C:2019:533, points 60, 66 et 68, ainsi que du 30 avril 2020, Commission/Roumanie (Dépassement des valeurs limites pour les PM₁₀), C-638/18, non publié, EU:C:2020:334, point 73].

- 97 Ainsi, il ressort de cette jurisprudence qu'il n'existe pas de seuil « de minimis » en ce qui concerne le nombre de zones dans lesquelles un dépassement peut être constaté ou relatif au nombre de stations de mesure d'une zone donnée pour lesquelles des dépassements sont enregistrés [arrêt du 30 avril 2020, Commission/Roumanie (Dépassement des valeurs limites pour les PM₁₀), C-638/18, non publié, EU:C:2020:334, point 74]. Par ailleurs, il ressort du dossier que, dans les zones concernées par le présent recours, se trouvent les plus grandes agglomérations d'Italie, lesquelles comptent plusieurs dizaines de millions d'habitants. Ignorer ce fait reviendrait à méconnaître les objectifs poursuivis par la directive 2008/50, notamment celui de la protection de la santé humaine ainsi que de l'environnement dans son ensemble.
- 98 Il résulte de ce qui précède que le premier grief doit être accueilli.

Sur le second grief, tiré d'une violation de l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50, lu seul et en combinaison avec la section A de l'annexe XV de celle-ci

Argumentation des parties

- 99 Par son second grief, la Commission soutient que la République italienne a manqué, depuis le 11 juin 2010, aux obligations qui lui incombent en application de l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50, lu seul et en combinaison avec la section A de l'annexe XV de celle-ci, notamment à l'obligation, prévue à l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de cette directive, de veiller à ce que la période de dépassement des valeurs limites fixées pour les PM₁₀ soit la plus courte possible.
- 100 La Commission fait valoir, à titre liminaire, qu'il découle principalement de l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50 deux obligations, à savoir, d'une part, l'obligation d'adopter des mesures appropriées afin de s'assurer que la période de dépassement soit la plus courte possible et, d'autre part, l'obligation de faire figurer dans les plans relatifs à la qualité de l'air le contenu minimal établi à l'annexe XV, section A, de cette directive.
- 101 La Commission souligne que l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50 instaure un lien direct entre, d'une part, le dépassement des valeurs limites fixées pour les PM₁₀, c'est-à-dire la violation des obligations prévues par les dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, et de l'annexe XI de cette directive, et, d'autre part, l'établissement des plans relatifs à la qualité de l'air.
- 102 Il convient, selon la Commission, dans ce cadre, de procéder à une analyse au cas par cas des plans relatifs à la qualité de l'air établis par l'État membre concerné pour vérifier si ceux-ci sont en conformité avec l'article 23 de la directive 2008/50. Dans le cadre de cette appréciation, bien que les États membres disposent d'une certaine marge d'appréciation pour la détermination des mesures à adopter, celles-ci doivent, en tout état de cause, permettre que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible.
- 103 Afin de déterminer si un plan relatif à la qualité de l'air prévoit des mesures appropriées pour que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible, la Commission fait valoir qu'il convient de tenir compte de plusieurs facteurs, déduits, notamment, de la jurisprudence pertinente de la Cour.
- 104 Premièrement, la qualification, par la Cour, du dépassement des valeurs limites pendant plusieurs années de « systématique et persistant » démontrerait par elle-même, sans qu'il soit besoin d'examiner de manière détaillée le contenu des plans relatifs à la qualité de l'air établis par l'État membre concerné, que cet État membre n'a pas mis à exécution des mesures appropriées et efficaces pour que la période de dépassement des valeurs limites fixées pour les PM₁₀ soit « la plus courte possible » (arrêt du 5 avril 2017, Commission/Bulgarie, C-488/15, EU:C:2017:267, points 115 à 117).

- 105 Deuxièmement, un dépassement des valeurs limites sur une longue durée constituerait un indice important du fait que l'État membre concerné n'a pas rempli l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50. La durée des futurs dépassements estimés des valeurs limites devrait également être, comme l'aurait indiqué la Cour dans son arrêt du 22 février 2018, *Commission/Pologne* (C-336/16, EU:C:2018:94, point 99), prise en considération lors de l'évaluation des plans relatif à la qualité de l'air, un délai particulièrement long ne pouvant être justifié que par des circonstances exceptionnelles.
- 106 Troisièmement, il conviendrait de tenir compte du niveau absolu du dépassement des valeurs limites. Plus la durée d'un dépassement d'une ampleur importante est longue, plus celui-ci indiquerait l'inefficacité des mesures déjà adoptées en vue de l'amélioration de la qualité de l'air.
- 107 Quatrièmement, une tendance à la hausse ou l'absence de variations substantielles des niveaux de concentration qui sont déjà supérieurs aux valeurs limites autorisées par la directive 2008/50 constituerait un élément additionnel indiquant le caractère non approprié des mesures prises.
- 108 Cinquièmement, il devrait être tenu compte du contenu formel des plans relatifs à la qualité de l'air, en particulier du point de savoir si ceux-ci contiennent toutes les informations requises à la section A de l'annexe XV de la directive 2008/50. L'absence d'une ou de plusieurs de ces informations constituerait une indication claire du fait que ces plans ne sont pas conformes à l'article 23 de celle-ci.
- 109 Sixièmement, le contenu matériel des plans relatifs à la qualité de l'air, en particulier l'adéquation entre le diagnostic posé dans ces plans et les mesures envisagées, l'analyse de la totalité des mesures possibles et leur nature contraignante ou seulement incitative ainsi que les sources de financement pour leur mise en œuvre seraient des facteurs dont il faudrait tenir compte dans le cadre de l'évaluation desdits plans.
- 110 Dans ce contexte, la Commission soutient que, bien que les États membres disposent d'une certaine marge d'appréciation dans le choix des mesures à mettre en œuvre, une telle marge serait fortement limitée dans la mesure où ils doivent envisager et mettre à exécution toutes les mesures possibles, à savoir celles qui permettent de remédier efficacement et en temps utile aux dépassements des valeurs limites.
- 111 Après une vérification des plans relatifs à la qualité de l'air pour toutes les zones visées par son recours, au regard des facteurs mentionnés aux points 104 à 109 du présent arrêt, la Commission estime que ces plans ont été adoptés en violation de l'article 23 de la directive 2008/50, dans la mesure où ils n'ont permis ni de garantir le respect des valeurs limites fixées pour les PM₁₀ ni d'assurer que la période de dépassement de ces valeurs limites soit « la plus courte possible ». En outre, cette adoption aurait eu lieu en violation des dispositions combinées de l'article 23 et de l'annexe XV, section A, de cette directive, dans la mesure où certains plans relatifs à la qualité de l'air adoptés par certaines régions italiennes ne comportent pas les informations requises par ces dispositions.
- 112 La République italienne fait valoir que la Commission met en exergue, en ce qui concerne le second grief, des éléments généraux qui ne tiennent pas compte de la situation particulière de chaque zone ou agglomération italienne en cause, se limitant plutôt à formuler des contestations inductives, génériques, formelles et systématiquement dénuées d'analyse des causes du dépassement des valeurs limites fixées pour les PM₁₀ et de l'adéquation technique des mesures prévues par les plans relatifs à la qualité de l'air afin d'y mettre un terme. En réalité, la Commission se bornerait à déplorer que ces plans, bien qu'ils soient incontestablement valides, ne prévoient pas la fin de ce dépassement dans un délai qui soit « le plus court possible » selon l'évaluation subjective réalisée par la Commission elle-même.

- 113 La République italienne précise, à cet égard, d'une part, que la Commission invoque des indices extrinsèques et génériques, liés à la durée et à l'ampleur des divergences entre les niveaux de concentration enregistrés et les valeurs maximales prévues par le droit de l'Union. Or, ces éléments seraient valables pour tout plan relatif à la qualité de l'air et, comme tels, incompatibles avec une analyse casuistique rigoureuse des causes de divergence et des mesures adoptées.
- 114 D'autre part, la Commission omettrait d'apprécier les mesures adoptées par les autorités nationales à la lumière des principes européens applicables en matière d'assainissement de l'air, notamment le principe d'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés ainsi que le principe de proportionnalité.
- 115 S'agissant de ce dernier principe, la République italienne soutient qu'un État membre ne peut adopter de mesures socialement et économiquement insoutenables ou susceptibles de porter atteinte aux valeurs fondamentales du droit de l'Union, comme, par exemple, la libre circulation des marchandises et des personnes, la liberté d'entreprendre ou le droit aux services d'utilité publique, tels que l'accès au chauffage domestique, quand bien même ces mesures seraient les seules susceptibles de permettre d'atteindre les valeurs limites dans les délais prévus.
- 116 La République italienne rappelle que les autorités nationales disposent d'une importante marge de discrétion dans le choix des mesures à adopter afin de réaliser les objectifs définis par le droit de l'Union, ce choix national ne pouvant être contesté que s'il était entaché d'une erreur d'appréciation des éléments de faits ou manifestement irrationnel dans la mesure où il serait clairement inapproprié pour réaliser ces objectifs ou s'il était possible de substituer à ces mesures d'autres mesures qui n'ont pas d'incidence sur les libertés fondamentales consacrées par le législateur de l'Union.
- 117 Invoquant le principe de subsidiarité, la République italienne fait valoir qu'il appartient aux autorités nationales, pour ce qui relève de leur compétence, d'étudier et d'adopter des mesures susceptibles de limiter les concentrations de polluants. La Commission ne pourrait donc pas se substituer à ces autorités, mais elle ne pourrait pas non plus se contenter de dénoncer de manière générale l'insuffisance des mesures nationales sans démontrer que ces dernières sont, de façon manifeste, techniquement inadéquates.
- 118 La République italienne soutient que, dans ce cadre, la Commission n'a accordé aucune importance au processus visant à atteindre les valeurs limites, qui est actuellement en cours en Italie et qui met en œuvre des mesures soutenables et proportionnées, et en déduit que, si, en raison du principe d'équilibre entre tous les intérêts publics et les intérêts privés, les valeurs limites en matière de qualité de l'air ne peuvent être respectées, dans certaines zones, que dans les prochaines années, cette circonstance ne saurait constituer une violation ni de l'article 23 ni de l'article 13 de la directive 2008/50.
- 119 Dans ce contexte, la République italienne fait valoir que l'évaluation de l'évolution de la réduction des concentrations des PM₁₀ dans l'air ambiant ne peut être analysée qu'au regard de relevés pluriannuels, qui permettraient d'identifier une nette tendance à la réduction des concentrations des PM₁₀ entre les années 2008 et 2016, une anomalie constatée dans l'évolution enregistrée au cours d'une seule année, comme par exemple l'année 2015, qui serait anormale en raison de circonstances climatiques exceptionnelles, ne pouvant permettre de conclure à une inversion de la tendance à l'amélioration.
- 120 La République italienne soutient à cet égard que, en réalité, l'article 23 de la directive 2008/50 ne prévoit aucun calendrier prédéfini afin d'atteindre les valeurs limites dans les zones où les valeurs limites sont dépassées. Cet article devrait au contraire être appliqué, selon une interprétation systématique du droit de l'Union, à la lumière du principe de proportionnalité et de « durabilité » du processus menant au respect des valeurs limites. Si l'exigence que la période soit « la plus courte possible » était associée à des délais prédéfinis, ainsi que le considère la Commission, et que les seules mesures adéquates pour atteindre les valeurs limites dans ces délais étaient socialement et

économiquement insoutenables ou susceptibles de porter atteinte à certaines valeurs fondamentales du droit de l'Union, l'État violerait son devoir général d'assurer un équilibre entre lesdites valeurs. Dès lors, la circonstance que les plans relatifs à la qualité de l'air prévoient d'atteindre les valeurs limites au cours d'une période relativement longue n'est pas, de ce point de vue, en contradiction avec la nécessité que la période de dépassement de ces valeurs limites soit « la plus courte possible ».

- 121 En ce qui concerne en particulier les plans régionaux relatifs à la qualité de l'air pour les zones et agglomérations concernées, la République italienne fait valoir que, outre qu'ils exposent les résultats importants obtenus dans le processus d'assainissement de la qualité de l'air engagé dans toutes les zones concernées entre les années 2008 et 2016, y compris le respect des limites dans certaines zones, ils montrent également au cas par cas l'efficacité de la série de mesures prévues dans les plans régionaux d'assainissement, le caractère formellement complet desdits plans et le caractère infondé des présomptions utilisées par la Commission pour affirmer que les mesures y visées ne sont pas propres à assurer que la période de dépassement soit la plus courte possible.
- 122 La Commission, dans son mémoire en réplique, conteste l'argument de la République italienne selon lequel la directive 2008/50 n'indique aucun « calendrier prédéfini » pour l'adoption des plans relatifs à la qualité de l'air et selon lequel de tels plans ne sont pas soumis à des « délais prédéfinis », de sorte que les autorités compétentes resteraient libres de choisir le moment qu'elles jugent approprié pour l'adoption desdits plans.
- 123 La Commission soutient que l'argumentation de la République italienne reviendrait à autoriser, au titre de l'article 23 de la directive 2008/50, un report sine die du respect des valeurs limites visées à l'article 13 de cette directive, dans la mesure où il suffirait à l'État membre concerné d'adopter les mesures qui, à son entière discrétion, lui sembleraient appropriées. Une telle interprétation priverait tant l'article 13 que l'article 23 de ladite directive de tout effet utile.
- 124 Dans ce contexte, la Commission rappelle que la nécessité de garantir un air pur servirait l'intérêt fondamental de protéger la santé humaine et que la marge de manœuvre des autorités compétentes devrait se conformer à cet impératif.
- 125 La Commission s'oppose également à l'argument de la République italienne selon lequel il est indispensable de disposer de longs délais – allant de cinq à dix ans – afin que les mesures prévues dans les différents plans relatifs à la qualité de l'air puissent produire leurs effets. Elle rappelle que, en tout état de cause, il appartient à l'État membre concerné de contester l'indice que constitue le dépassement persistant des valeurs limites et de démontrer notamment que ses plans relatifs à la qualité de l'air remplissent les exigences de l'article 23, paragraphe 1, et de l'annexe XV, section A, de ladite directive.
- 126 Enfin, la Commission rejette le reproche de la République italienne de ne pas avoir analysé au cas par cas les plans relatifs à la qualité de l'air en cause et de s'être limitée à avancer de simples présomptions de manquement.
- 127 En effet, même après un examen détaillé de chacun des plans régionaux relatifs à la qualité de l'air, la Commission soutient que l'obligation prescrite par l'article 23 de la directive 2008/50 n'a pas été remplie en faisant valoir, notamment, que la plupart des mesures prises par la République italienne ne produiront des effets que plusieurs années plus tard de sorte que les valeurs limites ne pourront pas être atteintes avant l'année 2020 ou l'année 2025, voire même l'année 2030.
- 128 La République italienne, dans son mémoire en duplique, fait valoir que la Commission ne saurait se contenter de contester de manière très générale la longueur excessive des délais prévus dans le cadre de la planification régionale. Cette institution devrait plutôt indiquer les raisons pour lesquelles, dans le contexte économique et social concret, les mesures définies par les collectivités locales dans les plans relatifs à la qualité de l'air seraient manifestement déraisonnables. Les critères retenus par la

Commission aux fins de l'analyse du respect de l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50 seraient ainsi manifestement inappropriés et accorderaient un poids excessif à la longueur des délais pour la réalisation des objectifs relatifs à la qualité de l'air. Par ailleurs, elle précise que son argument relatif à l'absence du « calendrier prédéfini » dans la directive 2008/50 ne se rapporte pas à l'adoption des plans relatifs à la qualité de l'air, mais à la réalisation des objectifs prévus par de tels plans.

- 129 Elle souligne également qu'aucun retard dans l'adoption des plans relatifs à la qualité de l'air ne saurait lui être reproché et réitère le caractère efficace des mesures durables et proportionnées prévues dans chacun desdits plans régionaux, attesté par des tendances avérées à la baisse des concentrations des PM₁₀ dans les zones concernées par le présent recours.

Appréciation de la Cour

- 130 Il résulte de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50 que, lorsque le dépassement des valeurs limites fixées pour les PM₁₀ a lieu après le délai prévu pour leur application, l'État membre concerné est tenu d'établir un plan relatif à la qualité de l'air qui réponde à certaines exigences.
- 131 Ainsi, ce plan doit prévoir les mesures appropriées pour que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible et peut comporter des mesures additionnelles spécifiques pour protéger les catégories de population sensibles, notamment les enfants. De plus, selon l'article 23, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2008/50, ledit plan doit contenir au moins les informations énumérées à l'annexe XV, section A, de cette directive et peut aussi inclure les mesures visées à l'article 24 de celle-ci. Ce même plan doit être transmis à la Commission sans délai et au plus tard deux ans après la fin de l'année au cours de laquelle le premier dépassement des valeurs limites a été constaté.
- 132 Ainsi qu'il résulte de la jurisprudence constante de la Cour, l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50 a une portée générale étant donné qu'il s'applique, sans limitation dans le temps, aux dépassements de toute valeur limite de polluant fixée par cette directive, après le délai prévu pour son application, qu'il soit fixé par ladite directive ou par la Commission en vertu de l'article 22 de celle-ci [arrêts du 5 avril 2017, Commission/Bulgarie, C-488/15, EU:C:2017:267, point 104, ainsi que du 30 avril 2020, Commission/Roumanie (Dépassement des valeurs limites pour les PM₁₀), C-638/18, non publié, EU:C:2020:334, point 114 et jurisprudence citée].
- 133 Il y a également lieu de relever que l'article 23 de la directive 2008/50 instaure un lien direct entre, d'une part, le dépassement des valeurs limites fixées pour les PM₁₀ telles que prévues par les dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50 et de l'annexe XI de celle-ci et, d'autre part, l'établissement de plans relatifs à la qualité de l'air [arrêts du 5 avril 2017, Commission/Bulgarie, C-488/15, EU:C:2017:267, point 83, ainsi que du 30 avril 2020, Commission/Roumanie (Dépassement des valeurs limites pour les PM₁₀), C-638/18, non publié, EU:C:2020:334, point 115 et jurisprudence citée].
- 134 Ces plans ne peuvent être établis que sur le fondement de l'équilibre entre l'objectif de réduction du risque de pollution et les différents intérêts publics et privés en présence [arrêts du 5 avril 2017, Commission/Bulgarie, C-488/15, EU:C:2017:267, point 106, ainsi que du 30 avril 2020, Commission/Roumanie (Dépassement des valeurs limites pour les PM₁₀), C-638/18, non publié, EU:C:2020:334, point 116 et jurisprudence citée].
- 135 Dès lors, le fait qu'un État membre dépasse les valeurs limites fixées pour les PM₁₀ ne suffit pas, à lui seul, pour qu'il soit considéré que cet État membre a manqué aux obligations prévues à l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50 [arrêts du 5 avril 2017, Commission/Bulgarie,

C-488/15, EU:C:2017:267, point 107, ainsi que du 30 avril 2020, Commission/Roumanie (Dépassement des valeurs limites pour les PM₁₀), C-638/18, non publié, EU:C:2020:334, point 117 et jurisprudence citée].

- 136 Cependant, il résulte de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50 que, si les États membres disposent d'une certaine marge de manœuvre pour la détermination des mesures à adopter, celles-ci doivent, en tout état de cause, permettre que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible [arrêts du 5 avril 2017, Commission/Bulgarie, C-488/15, EU:C:2017:267, point 109, ainsi que du 30 avril 2020, Commission/Roumanie (Dépassement des valeurs limites pour les PM₁₀), C-638/18, non publié, EU:C:2020:334, point 118 et jurisprudence citée].
- 137 Dans ces conditions, il convient de vérifier, par une analyse au cas par cas, si les plans relatifs à la qualité de l'air établis par l'État membre concerné sont en conformité avec l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50 [arrêts du 5 avril 2017, Commission/Bulgarie, C-488/15, EU:C:2017:267, point 108, ainsi que du 30 avril 2020, Commission/Roumanie (Dépassement des valeurs limites pour les PM₁₀), C-638/18, non publié, EU:C:2020:334, point 119 et jurisprudence citée].
- 138 En l'occurrence, force est de constater, à titre liminaire, que la République italienne a, de manière systématique et persistante, manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50 et de l'annexe XI de celle-ci, dans les zones et les agglomérations concernées par le présent recours, entre l'année 2008 et l'année 2017, ainsi qu'il résulte de l'examen du premier grief soulevé par la Commission.
- 139 Il convient de rappeler, dans ce contexte, que l'obligation d'établir, en cas de dépassements des valeurs limites prévues par la directive 2008/50, des plans relatifs à la qualité de l'air comportant des mesures appropriées pour que la période de dépassement soit la plus courte possible s'impose à l'État membre concerné depuis le 11 juin 2010. Dans la mesure où de tels dépassements avaient déjà été constatés à cette date voire même avant celle-ci dans la quasi-totalité des zones et des agglomérations visées par le présent recours et, en tout état de cause, dans au moins une zone ou une agglomération relevant de chaque plan régional relatif à la qualité de l'air soumis dans le cadre de la présente procédure en manquement, à partir de ladite date, la République italienne qui devait mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 2008/50, conformément à l'article 33, paragraphe 1, de celle-ci, était tenue d'adopter et de mettre à exécution, le plus rapidement possible, des mesures appropriées, en application de l'article 23, paragraphe 1, de cette directive.
- 140 Or, il ressort des éléments figurant dans le dossier, premièrement, que le plan relatif à la qualité de l'air pour la région de Sicile a été adopté le 18 juillet 2018, à savoir après la date d'expiration du délai imparti dans l'avis motivé fixée au 28 juin 2017, ainsi que le confirme la République italienne dans son mémoire en défense, alors que des dépassements de la valeur limite journalière fixée pour les PM₁₀ ont été constatés dans une zone relevant de cette région à partir de l'année 2008. S'agissant des autres régions desquelles relèvent les zones et les agglomérations visées par le présent recours, il peut être déduit desdits éléments que, au moment de l'expiration dudit délai, la République italienne a bien adopté des plans relatifs à la qualité de l'air ainsi que différentes mesures destinées à améliorer la qualité de l'air.
- 141 Deuxièmement, il importe de souligner que, en vertu de l'article 23, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2008/50, les plans relatifs à la qualité de l'air doivent contenir au moins les informations énumérées à l'annexe XV, section A, de cette directive. Or, il ressort des données figurant dans le dossier que les plans régionaux pour les régions d'Ombrie, du Latium, de la Campanie et des Pouilles ne comportent pas d'indication sur le délai prévu pour la réalisation des objectifs relatifs à la qualité de l'air. En outre, en ce qui concerne de nombreuses mesures évoquées par la République italienne, ces

données ne permettent pas toujours d'établir si elles visent les zones et les agglomérations concernées par le présent recours, quel est leur échéancier ou leur impact sur l'amélioration de la qualité de l'air escomptée.

- 142 Troisièmement, s'agissant des plans régionaux ayant prévu des délais pour la réalisation des objectifs relatifs à la qualité de l'air, ces plans annoncent une durée de réalisation pouvant s'étendre sur plusieurs années, voire parfois sur deux décennies après l'entrée en vigueur des valeurs limites fixées pour les PM₁₀. En effet, pour les régions d'Émilie-Romagne et de Toscane, le délai de réalisation des objectifs relatifs à la qualité de l'air a été estimé à l'année 2020, pour les régions de Vénétie et de Lombardie à l'année 2025 et pour la région du Piémont à l'année 2030.
- 143 Quatrièmement, il ressort de l'examen du contenu des plans régionaux relatifs à la qualité de l'air soumis dans le cadre de la présente procédure en manquement, qui attestent, certes, d'un processus visant à atteindre les valeurs limites actuellement en cours en République italienne, que les mesures qui y sont prévues, notamment celles visant à entraîner des changements structurels spécifiquement au regard des facteurs principaux de pollution dans les zones et les agglomérations connaissant des dépassements desdites valeurs limites à partir de l'année 2008, n'ont, pour une grande majorité d'entre elles, été prévues que dans des mises à jour récentes desdits plans et, partant, juste avant l'expiration du délai de réponse à l'avis motivé, voire même après l'expiration de ce délai ou sont toujours en cours d'adoption ou de planification. Ainsi, non seulement ces mesures ont été adoptées au moins six ans après que l'obligation de prévoir des mesures appropriées permettant de mettre fin auxdits dépassements en une période qui soit la plus courte possible est entrée en vigueur mais, de surcroît, elles prévoient souvent des durées de réalisation particulièrement longues.
- 144 Cinquièmement, dans la mesure où la République italienne invoque, à l'appui du caractère approprié des mesures prévues dans les plans régionaux, une nette tendance vers l'amélioration de la qualité de l'air enregistrée dans tout le territoire italien, notamment au cours des années récentes, et indique que, aux fins d'identifier une telle tendance, les données pour l'année 2017 pourraient être prises en compte, il convient de relever, à titre liminaire, que de nombreux éléments présentés par cet État membre à l'appui de son argumentation ne concernent pas les zones et les agglomérations visées par le présent recours.
- 145 Or, s'agissant de celles-ci, bien qu'une certaine réduction à long terme du niveau des dépassements des valeurs limites puisse être observée dans certaines d'entre elles, il convient, d'abord, de rappeler, à l'instar de ce qui a été relevé au point 74 du présent arrêt, que, sur les 27 zones et agglomérations visées par le présent recours, la valeur limite journalière fixée pour les PM₁₀ à ne pas dépasser plus de 35 fois au cours d'une année n'a été respectée au cours de l'année 2017 que dans deux zones. Ensuite, ces données révèlent, dans une grande majorité de zones et agglomérations concernées, une hausse du nombre de dépassements de ladite valeur limite pour l'année 2017 par rapport à l'année 2016, au cours de laquelle aucun respect dudit nombre n'a en tout état de cause pu être observé. En outre, en ce qui concerne le nombre de dépassements de la valeur limite journalière fixée pour les PM₁₀, pris en tant que tel, ce nombre est, dans plusieurs zones et agglomérations concernées, presque aussi élevé pour l'année 2017 que pour l'année 2010 et il peut atteindre, dans certaines zones, le double voire même le triple du nombre de dépassements autorisés. Du surcroît, s'agissant de la valeur limite annuelle fixée pour les PM₁₀, il ressort de ces mêmes données que les zones concernées dans les régions du Piémont et de Lombardie ont presque toutes connu une hausse de concentrations des PM₁₀ et que seulement les zones concernées des régions du Latium et de la Vénétie ainsi qu'une zone dans la région de Lombardie ne connaissent plus de dépassements de cette valeur au cours de l'année 2017.
- 146 Compte tenu des éléments figurant aux points 138 à 145 du présent arrêt, il y a lieu de relever que la République italienne n'a manifestement pas adopté en temps utile de mesures appropriées permettant d'assurer que la période de dépassement des valeurs limites fixées pour les PM₁₀ soit la plus courte possible dans les zones et les agglomérations concernées. Ainsi, le dépassement des valeurs limites journalière et annuelle fixées pour les PM₁₀ est demeuré systématique et persistant durant, au

moins huit années dans lesdites zones, en dépit de l'obligation incombant à cet État membre de prendre toutes les mesures appropriées et efficaces pour se conformer à l'exigence selon laquelle la période de dépassement doit être la plus courte possible.

- 147 Or, une telle situation démontre par elle-même, sans qu'il soit besoin d'examiner de manière plus détaillée le contenu des plans relatifs à la qualité de l'air établis par la République italienne, que, en l'occurrence, cet État membre n'a pas mis à exécution des mesures appropriées et efficaces pour que la période de dépassement des valeurs limites fixées pour les PM₁₀ soit « la plus courte possible », au sens de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50 [voir, en ce sens, arrêts du 5 avril 2017, Commission/Bulgarie, C-488/15, EU:C:2017:267, point 117, ainsi que du 30 avril 2020, Commission/Roumanie (Dépassement des valeurs limites pour les PM₁₀), C-638/18, non publié, EU:C:2020:334, point 123 et jurisprudence citée].
- 148 S'agissant de l'argument avancé par la République italienne selon lequel il est indispensable, pour l'État membre concerné, de disposer de délais longs pour que les mesures prévues dans les différents plans relatifs à la qualité de l'air puissent produire leurs effets, la directive 2008/50 ne prévoyant pas de calendrier prédéfini à cet égard, il convient de constater que cette considération ne saurait, en toute hypothèse, justifier un délai particulièrement long pour mettre un terme à un dépassement des valeurs limites, tel que ceux envisagés en l'espèce, celui-ci devant être apprécié, en tout état de cause, en tenant compte des références temporelles prévues à la directive 2008/50 pour satisfaire aux obligations de celle-ci, ou, comme en l'espèce, en tenant compte de l'arrêt du 19 décembre 2012, Commission/Italie (C-68/11, EU:C:2012:815), et donc, le 1^{er} janvier 2008 pour les valeurs limites fixées pour les PM₁₀ et le 11 juin 2010 pour l'adoption des plans relatifs à la qualité de l'air, ainsi que de l'importance des objectifs de la protection de la santé humaine et de l'environnement, poursuivis par cette directive.
- 149 Il y a lieu de relever à cet égard que, selon le libellé même de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50, le caractère approprié des mesures visées dans un plan relatif à la qualité de l'air doit être évalué en rapport à la capacité de ces mesures à garantir que la période de dépassement soit « la plus courte possible », cette exigence étant plus stricte que celle applicable sous l'empire de la directive 96/62 qui se limitait à exiger des États membres qu'ils adoptent, « dans un délai raisonnable », des mesures visant à mettre la qualité de l'air en conformité avec les valeurs limites fixées pour les PM₁₀ (voir, en ce sens, arrêt du 5 avril 2017, Commission/Bulgarie, C-488/15, EU:C:2017:267, points 88 à 90).
- 150 C'est ainsi que, dans cette optique, l'article 23 de la directive 2008/50 impose que, lorsqu'un dépassement des valeurs limites fixées pour les PM₁₀ a été constaté, une telle situation devrait conduire le plus rapidement possible l'État membre concerné non seulement à adopter, mais aussi à mettre en exécution des mesures appropriées dans un plan relatif à la qualité de l'air, la marge de manœuvre dont dispose cet État membre en cas de dépassement de ces valeurs limites étant donc, dans ce contexte, limitée par cette exigence.
- 151 Par ailleurs, en ce qui concerne l'argument de la République italienne selon lequel les délais qu'elle a fixés sont pleinement adaptés à l'ampleur des transformations structurelles nécessaires pour mettre fin aux dépassements des valeurs limites fixées pour les PM₁₀ dans l'air ambiant, mettant en exergue notamment des difficultés tenant à l'enjeu socio-économique et budgétaire des investissements à réaliser et aux traditions locales, il convient de rappeler que cet État membre doit établir que les difficultés qu'il invoque pour mettre fin aux dépassements des valeurs limites fixées pour les PM₁₀ seraient de nature à exclure que des délais moins longs auraient pu être fixés (voir, en ce sens, arrêt du 22 février 2018, Commission/Pologne, C-336/16, EU:C:2018:94, point 101).
- 152 Or, la Cour a déjà jugé, en réponse à des arguments tout à fait comparables à ceux invoqués par la République italienne en l'espèce, que des difficultés structurelles, tenant à l'enjeu socio-économique et budgétaire d'investissements d'envergure à réaliser ne revêtaient pas, en soi, un caractère exceptionnel et n'étaient pas de nature à exclure que des délais moins longs auraient pu être fixés [voir, en ce sens,

arrêts du 24 octobre 2019, Commission/France (Dépassement des valeurs limites pour le dioxyde d'azote), C-636/18, EU:C:2019:900, point 85, ainsi que, par analogie, du 22 février 2018, Commission/Pologne, C-336/16, EU:C:2018:94, point 101]. Il ne saurait en aller différemment des traditions locales.

- 153 Il y a également lieu de rejeter, dans ce contexte, à la lumière de ce qui précède, l'argumentation de la République italienne fondée sur les principes de proportionnalité, de subsidiarité et d'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés, qui, de son avis, permettraient d'autoriser des reports, même très longs, du respect de valeurs limites prévues par la directive 2008/50. La Cour a déjà précisé que, conformément à l'article 23, paragraphe 1, de celle-ci, les plans relatifs à la qualité de l'air doivent être établis sur la base du principe de l'équilibre entre l'objectif de réduction du risque de pollution et les différents intérêts publics et privés en présence [voir, en ce sens, arrêts du 5 avril 2017, Commission/Bulgarie, C-488/15, EU:C:2017:267, point 106, ainsi que du 24 octobre 2019, Commission/France (Dépassement des valeurs limites pour le dioxyde d'azote), C-636/18, EU:C:2019:900, point 79].
- 154 Si ledit article 23, paragraphe 1, ne peut ainsi exiger, en cas de dépassement des valeurs limites prévues par la directive 2008/50, que les mesures adoptées par un État membre en application de cet équilibre garantissent le respect immédiat de ces valeurs limites pour qu'elles puissent être considérées comme appropriées, il n'en résulte pas pour autant que, interprété à la lumière dudit principe, cet article 23, paragraphe 1, pourrait constituer une hypothèse additionnelle de prolongation générale, le cas échéant, sine die, du délai pour respecter ces valeurs qui visent à protéger la santé humaine, l'article 22 de ladite directive étant, ainsi qu'il a été relevé au point 81 du présent arrêt, la seule disposition prévoyant une possibilité de prolongation dudit délai.
- 155 Eu égard à tout ce qui précède, il convient de constater que les arguments avancés par la République italienne ne sauraient, en tant que tels, justifier de longs délais pour mettre un terme aux dépassements des valeurs limites constatés au regard de l'exigence visant à assurer que la période de dépassement soit la plus courte possible.
- 156 Enfin, quant à l'allégation de la République italienne selon laquelle les griefs invoqués par la Commission sont trop généraux et une analyse au cas par cas des différents plans relatifs à la qualité de l'air fait défaut, de sorte que cette institution aurait avancé de simples présomptions de manquement, il suffit de constater qu'il ressort du dossier soumis à la Cour que la Commission a constaté la non-conformité à la directive 2008/50 des plans relatifs à la qualité de l'air en cause après avoir pris en compte les différents facteurs mentionnés aux points 138 à 145 du présent arrêt.
- 157 Il s'ensuit que le second grief invoqué par la Commission doit être accueilli.
- 158 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de constater que la République italienne,
- en ayant dépassé, de façon systématique et persistante, les valeurs limites fixées pour les PM₁₀, et en ayant continué à les dépasser,
 - en ce qui concerne la valeur limite journalière, à partir de l'année 2008 et jusqu'à l'année 2017 incluse, dans les zones suivantes : IT 1212 (vallée du Sacco) ; IT 1507 (ancienne zone IT 1501, zone d'assainissement – Naples et Caserte) ; IT 0892 (Émilie-Romagne, Pianura Ovest [plaine occidentale]) ; IT 0893 (Émilie-Romagne, Pianura Est [plaine orientale]) ; IT 0306 (agglomération de Milan) ; IT 0307 (agglomération de Bergame) ; IT 0308 (agglomération de Brescia) ; IT 0309 (Lombardie, plaine à taux élevé d'urbanisation A) ; IT 0310 (Lombardie, plaine à taux élevé d'urbanisation B) ; IT 0312 (Lombardie, fond de vallée D) ; IT 0119 (Piémont, plaine) ; IT 0120 (Piémont, colline) ;

- à partir de l'année 2008 et jusqu'à l'année 2016 incluse, dans la zone IT 1215 (agglomération de Rome) ;
- à partir de l'année 2009 et jusqu'à l'année 2017 incluse, dans les zones suivantes : IT 0508 et IT 0509 (ancienne zone IT 0501, agglomération de Venise-Trévisé) ; IT 0510 (ancienne zone IT 0502, agglomération de Padoue) ; IT 0511 (ancienne zone IT 0503, agglomération de Vicence), IT 0512 (ancienne zone IT 0504, agglomération de Vérone) ; IT 0513 et IT 0514 (ancienne zone IT 0505 ; zone A 1 - province de la Vénétie) ;
- de l'année 2008 à l'année 2013, et puis de nouveau de l'année 2015 à l'année 2017, dans la zone IT 0907 (zone de Prato-Pistoia) ;
- de l'année 2008 à l'année 2012, et puis de nouveau de l'année 2014 à l'année 2017, dans les zones IT 0909 (zone Valdarno Pisano et Piana Lucchese) et IT 0118 (agglomération de Turin) ;
- de l'année 2008 à l'année 2009, et de l'année 2011 à l'année 2017, dans les zones IT 1008 (zone de la Conca Ternana [cuvette de Terni]) et IT 1508 (ancienne zone IT 1504, zone côtière collinaire de Bénévent) ;
- au cours de l'année 2008, et de l'année 2011 à l'année 2017, dans la zone IT 1613 (Pouilles – zone industrielle) ainsi que de l'année 2008 à l'année 2012, et au cours des années 2014 et 2016, dans la zone IT 1911 (agglomération de Palerme) ; ainsi que
- en ce qui concerne la valeur limite annuelle dans les zones : IT 1212 (vallée du Sacco) depuis l'année 2008 jusqu'à l'année 2016 incluse ; IT 0508 et IT 0509 (ancienne zone IT 0501, agglomération de Venise-Trévisé) au cours des années 2009, 2011 et 2015 ; IT 0511 (ancienne zone IT 0503, agglomération de Vicence), au cours des années 2011, 2012 et 2015 ; IT 0306 (agglomération de Milan), de l'année 2008 à l'année 2013 et au cours de l'année 2015 ; IT 0308 (agglomération de Brescia), IT 0309 (Lombardie, plaine à taux élevé d'urbanisation A) et IT 0310 (Lombardie, plaine à taux élevé d'urbanisation B) de l'année 2008 à l'année 2013, et au cours des années 2015 et 2017 ; IT 0118 (agglomération de Turin) de l'année 2008 à l'année 2012, et au cours des années 2015 et 2017,

a manqué à l'obligation qui lui incombe en vertu des dispositions combinées de l'article 13 et de l'annexe XI de la directive 2008/50,

et

en n'ayant pas adopté, à partir du 11 juin 2010, de mesures appropriées pour garantir le respect des valeurs limites fixées pour les PM₁₀ dans l'ensemble de ces zones, a manqué aux obligations imposées par l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50, lu seul et en combinaison avec l'annexe XV, section A, de cette directive, et, en particulier, à l'obligation prévue à l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de ladite directive, de veiller à ce que les plans relatifs à la qualité de l'air prévoient des mesures appropriées pour que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible.

Sur les dépens

- ¹⁵⁹ En vertu de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République italienne et cette dernière ayant succombé en l'essentiel de ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

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

- 1) **La République italienne, en ayant dépassé, de façon systématique et persistante, les valeurs limites applicables aux concentrations de particules PM₁₀, et en ayant continué à les dépasser,**
 - **en ce qui concerne la valeur limite journalière,**
 - à partir de l'année 2008 et jusqu'à l'année 2017 incluse, dans les zones suivantes : IT 1212 (vallée du Sacco) ; IT 1507 (ancienne zone IT 1501, zone d'assainissement – Naples et Caserte) ; IT 0892 (Émilie-Romagne, Pianura Ovest [plaine occidentale]) ; IT 0893 (Émilie-Romagne, Pianura Est [plaine orientale]) ; IT 0306 (agglomération de Milan) ; IT 0307 (agglomération de Bergame) ; IT 0308 (agglomération de Brescia) ; IT 0309 (Lombardie, plaine à taux élevé d'urbanisation A) ; IT 0310 (Lombardie, plaine à taux élevé d'urbanisation B) ; IT 0312 (Lombardie, fond de vallée D) ; IT 0119 (Piémont, plaine) ; IT 0120 (Piémont, colline) ;
 - à partir de l'année 2008 et jusqu'à l'année 2016 incluse, dans la zone IT 1215 (agglomération de Rome)
 - à partir de l'année 2009 et jusqu'à l'année 2017 incluse, dans les zones suivantes : IT 0508 et IT 0509 (ancienne zone IT 0501, agglomération de Venise-Trévisé) ; IT 0510 (ancienne zone IT 0502, agglomération de Padoue) ; IT 0511 (ancienne zone IT 0503, agglomération de Vicence), IT 0512 (ancienne zone IT 0504, agglomération de Vérone) ; IT 0513 et IT 0514 (ancienne zone IT 0505 ; zone A 1 - province de la Vénétie) ;
 - de l'année 2008 à l'année 2013, et puis de nouveau de l'année 2015 à l'année 2017, dans la zone IT 0907 (zone de Prato-Pistoia) ;
 - de l'année 2008 à l'année 2012, et puis de nouveau de l'année 2014 à l'année 2017, dans les zones IT 0909 (zone Valdarno Pisano et Piana Lucchese) et IT 0118 (agglomération de Turin) ;
 - de l'année 2008 à l'année 2009, et de l'année 2011 à l'année 2017, dans les zones IT 1008 (zone de la Conca Ternana [cuvette de Terni]) et IT 1508 (ancienne zone IT 1504, zone côtière collinaire de Bénévent) ;
 - au cours de l'année 2008, et de l'année 2011 à l'année 2017, dans la zone IT 1613 (Pouilles – zone industrielle), ainsi que de l'année 2008 à l'année 2012, et au cours des années 2014 et 2016, dans la zone IT 1911 (agglomération de Palerme) ; ainsi que
 - **en ce qui concerne la valeur limite annuelle dans les zones : IT 1212 (vallée du Sacco) depuis l'année 2008 jusqu'à l'année 2016 incluse ; IT 0508 et IT 0509 (ancienne zone IT 0501, agglomération de Venise-Trévisé) au cours des années 2009, 2011 et 2015 ; IT 0511 (ancienne zone IT 0503, agglomération de Vicence), au cours des années 2011, 2012 et 2015 ; IT 0306 (agglomération de Milan), de l'année 2008 à l'année 2013 et au cours de l'année 2015, IT 0308 (agglomération de Brescia), IT 0309 (Lombardie, plaine à taux élevé d'urbanisation A) et IT 0310 (Lombardie, plaine à taux élevé d'urbanisation B) de l'année 2008 à l'année 2013, et au cours des années 2015 et 2017 ; IT 0118 (agglomération de Turin) de l'année 2008 à l'année 2012, et au cours des années 2015 et 2017,**

a manqué à l'obligation qui lui incombe en vertu des dispositions combinées de l'article 13 et de l'annexe XI de la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 mai 2008, concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe,

et

en n'ayant pas adopté, à partir du 11 juin 2010, de mesures appropriées pour garantir le respect des valeurs limites fixées pour les concentrations de particules PM₁₀ dans l'ensemble de ces zones, a manqué aux obligations imposées par l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50, lu seul et en combinaison avec l'annexe XV, section A, de cette directive et, en particulier, à l'obligation prévue à l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de ladite directive, de veiller à ce que les plans relatifs à la qualité de l'air prévoient des mesures appropriées pour que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible.

2) La République italienne est condamnée aux dépens.

Signatures