



HIGHLIGHT

COMMISSION C. ITALIE, AFFAIRE C-644/18: NOUVEAU MANQUEMENT D'ÉTAT AU REGARD DE LA DIRECTIVE "QUALITÉ DE L'AIR"

JULIETTE DUDERMEL*

KEYWORDS: environment – appropriate measures – pollution – human health – infringement procedure – air quality.

Le 13 octobre 2018, la Commission a saisi la Cour de Justice de l'Union européenne d'un recours en manquement à l'encontre de l'Etat italien au motif de la violation de la directive 2008/50/CE, dite "qualité de l'air".¹ Dans sa décision de grande chambre du 10 novembre 2020, la Cour constate le manquement de l'Italie et poursuit la construction de sa jurisprudence sur la qualité de l'air.

Dans son recours, la Commission soutient que l'Italie n'a pas suffisamment limité les émissions de PM¹⁰² dans de nombreuses régions du pays.³ L'art. 13, par. 1, de la directive impose aux Etats membres de ne pas dépasser les valeurs limites de PM¹⁰ dans l'air ambiant, fixées à l'annexe XI. L'art., par. 1, de la même directive impose à un Etat membre ayant dépassé les valeurs limites fixées à l'annexe XI, d'adopter un plan relatif à la qualité de l'air contenant des mesures appropriées afin que la période de dépassement soit "la plus courte possible".

* Etudiante en Master 2 Droit de l'Union européenne, Université de Lille, juliette.dudermel.etu@univ-lille.fr.

¹ 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.

² PM¹⁰ (Particulate matter): Particules en suspension dans l'air inférieures à 10 µm provenant des activités anthropiques, notamment des véhicules et des industries, qui ont des conséquences sur la santé humaine.

³ Plus précisément, un dépassement des valeurs journalières entre l'année 2008 et l'année 2017 incluse, a été rapporté dans onze régions du pays sur vingt. En ce qui concerne le dépassement des valeurs annuelles entre l'année 2008 et l'année 2016 incluse, quatre régions du pays sur vingt sont concernées; Voy. Cour de Justice, arrêt du 10 novembre 2020, affaire C-644/18, *Commission c. Italie*, par. 1.



La Bulgarie et la Pologne ont été condamnées sur le même fondement en 2017⁴ et 2018,⁵ du fait du dépassement des valeurs limites de particules PM¹⁰ dans l'air. Il en est de même pour la France en 2019, condamnée sur le fondement des mêmes articles, mais au motif du dépassement des valeurs limites de dioxyde d'azote (NO₂).⁶

En l'espèce, la Commission reproche tout d'abord à l'Italie d'avoir dépassé les valeurs limites de PM¹⁰ fixées par l'annexe XI de la directive, de manière "systématique et persistante"⁷ entre 2008 et 2017 en violation de l'art. 13, par. 1, de la directive, sans avoir obtenu de délai supplémentaire pour se conformer à celle-ci.⁸

La Commission reproche ensuite à l'Italie de ne pas avoir remédié aux dépassements dans une période de temps qui aurait dû être "la plus courte possible"⁹ comme l'exige la lettre de l'art. 23, par. 1, de la directive. En effet, l'Italie devait garantir le respect des valeurs limites de PM¹⁰ à partir du 11 juin 2010. Après constatation du manquement de l'Italie à l'art. 23, par. 1, de la directive entre l'année 2008 et l'année 2012, la Commission lui a adressé une lettre de mise en demeure le 11 juillet 2014 en raison du dépassement persistant des valeurs limites applicables de PM¹⁰ durant cette période. À la suite d'une réponse de l'Italie jugée insuffisante pour justifier ces dépassements, la Commission a émis un avis motivé le 28 avril 2017 considérant que l'Italie n'avait pas respecté ses obligations, conformément à l'art. 23 de la directive, de l'année 2010 à l'année 2017. Dans son argumentation devant la Cour, la Commission ajoute à propos de la violation de l'art. 23, par. 1, que si les Etats membres ont une marge dans l'appréciation des mesures à adopter en vue de respecter la directive,¹⁰ celles-ci doivent néanmoins être suffisamment efficaces pour permettre à l'Etat de respecter les valeurs limites de PM¹⁰ fixées à l'annexe XV Section A de la directive.

L'Italie affirme quant à elle que la Commission n'apporte pas la preuve de l'insuffisance des mesures adoptées afin de respecter la directive: "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".¹¹

Elle fait valoir que les efforts qu'elle a fournis n'ont pas été suffisamment pris en compte, sachant que les données globales qu'elle avait transmises à la Commission révèlent une "tendance partielle à la baisse".¹² L'Italie conteste également sa responsabilité en

⁴ Cour de Justice, arrêt du 5 avril 2017, affaire C-488/15, *Commission c. Bulgarie*.

⁵ Cour de Justice, arrêt du 22 février 2018, affaire C-336/16, *Commission c. Pologne*.

⁶ Cour de Justice, arrêt du 24 octobre 2019, affaire C-636/18, *Commission c. France*.

⁷ *Commission c. Italie*, cit., par. 1.

⁸ Art. 22 de la directive 2008/50/CE.

⁹ *Commission c. Italie*, cit., par. 99.

¹⁰ *Ibid.*, par. 102.

¹¹ *Ibid.*, par. 37.

¹² *Ibid.*, par. 58.

indiquant que, du fait des politiques européennes dans le secteur de l'agriculture, de l'énergie et du transport, il lui est difficile de diminuer les taux de PM¹⁰ présents dans l'air.¹³

Par ailleurs, elle ne considère pas avoir manqué aux obligations édictées à l'art. 23 paragraphe 1^{er} combiné à l'annexe XV section A de la directive. Selon l'Italie, la Commission ne prendrait pas suffisamment en compte l'exigence d'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés ainsi que le principe de proportionnalité,¹⁴ applicable en matière de pollution de l'air et visé dans les arrêts contre la Bulgarie et la France.¹⁵ De plus, l'Italie affirme que la Commission aurait dû prendre en compte les efforts fournis de manière pluriannuelle, sachant que seules quelques régions seraient en l'espèce affectées par les dépassements d'émission de PM¹⁰¹⁶ et qu'il n'y aurait pas de délai prédéfini par la directive afin d'y remédier.

L'affaire *Commission/Italie* pose ainsi la question de savoir si un Etat peut être tenu responsable d'un manquement à la directive 2008/50/CE du fait d'un taux important de PM¹⁰ à l'échelle de certains territoires, dès lors qu'il a pris des mesures - tardives - pour le limiter. La Cour, réunie en Grande Chambre, répond par l'affirmative.

Examinant en premier lieu le moyen tiré de la violation de l'art. 13, par. 1, combiné à l'annexe XI de la directive, la Cour rappelle tout d'abord l'exigence de l'art. 1, n° 1, de la directive selon lequel il est nécessaire de prendre: "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".¹⁷

Or en l'espèce, des dépassements des limitations fixées par l'annexe XI ont été constatés dans des zones densément peuplées et de grandes agglomérations du pays visé, soit 17% de l'ensemble du territoire national.¹⁸ La Cour tranche en faveur de la Commission en considérant que l'Italie a violé de manière "systématique et persistante", entre 2008 et 2017, son obligation de limiter l'émission de particules de PM¹⁰ dans l'air, telle qu'elle découle de l'art. 13, par. 1, de la directive combiné à l'annexe XI.¹⁹ De plus, la Cour considère que l'Italie ne justifie pas de l'existence de "circonstances exceptionnelles dont les conséquences n'auraient pu être évitées malgré toutes les diligences déployées"²⁰ qui l'auraient empêché d'appliquer la directive. Elle écarte ce faisant l'argument de l'Italie selon lequel l'exécution de certaines politiques européennes l'aurait empêché de se conformer à la directive.

¹³ *Ibid.*, par. 62.

¹⁴ *Ibid.*, par. 114; Voy. art. 5 du TUE.

¹⁵ *Commission c. Bulgarie*, cit., par. 106, et *Commission c. France*, cit., par. 79.

¹⁶ *Commission c. Italie*, cit., par. 119.

¹⁷ *Ibid.*, par. 69.

¹⁸ *Ibid.*, par. 1 et note n° 6 ci-dessus.

¹⁹ *Ibid.*, par. 158.

²⁰ *Ibid.*, par. 87.

Examinant en second lieu le moyen tiré de la violation de l'art. 23, par. 1, de la directive, la Cour livre une appréciation de la période de dépassement "la plus courte possible" au cours de laquelle l'Etat aurait dû remédier aux manquements retenus à l'art. 13. La Cour constate que l'Etat a mis huit ans, de 2010 à 2017, pour adopter des "mesures appropriées" afin d'endiguer les émissions de PM¹⁰.²¹ La Cour note ainsi que les émissions actuelles pourraient persister plusieurs décennies après la mise en place des mesures nationales, ce qui ne permettra pas de répondre aux exigences de la directive avant de nombreuses années, et ce quand bien même l'objectif fixé par la directive aurait dû être atteint depuis le 11 juin 2010.

En définitive, la Cour confirme la violation par l'Italie, de manière "systématique et persistante" depuis 2008, de l'art. 13, par 1, combiné à l'annexe XI de la directive 2008/50/CE. La Cour confirme également la violation de l'art. 23, par. 1, de la directive combiné à l'annexe XV section A, du fait du manquement de l'Italie depuis le 11 juin 2010, à son obligation d'adopter des mesures appropriées afin de respecter les valeurs limites de particules PM¹⁰ dans l'air.²²

Par cet arrêt de Grande Chambre, la Cour de Justice confirme le caractère central des normes environnementales en droit de l'Union européenne, dans le contexte plus large du lancement du Pacte vert pour l'Europe par la Commission européenne en décembre 2019, instrument qui met notamment l'accent sur la réduction de la pollution atmosphérique. Il importe aussi de signaler que la Commission a décidé à la fin du mois d'octobre 2020 de saisir à nouveau la Cour de Luxembourg d'un recours en manquement contre la France pour le non respect des seuils de particules PM¹⁰ dans l'air, qui sera l'occasion pour la Cour de poursuivre la construction de sa jurisprudence sur la qualité de l'air dans l'UE.²³

²¹ *Ibid.*, par. 147.

²² *Ibid.*, par. 159.

²³ E. BROSSET, *La qualité de l'air en France à nouveau sous le radar de la Cour de Justice de l'Union européenne*, dans *Le Club des Juristes*, 20 novembre 2020, www.blog.leclubdesjuristes.com.