



Presse et Information

Cour de justice de l'Union européenne
COMMUNIQUE DE PRESSE n° 164/19

Luxembourg, le 19 décembre 2019

Arrêt dans l'affaire C-752/18
Deutsche Umwelthilfe/Freistaat Bayern

Une contrainte par corps ne peut être prononcée contre des responsables du Land de Bavière en vue de leur enjoindre d'adopter des mesures d'assainissement de l'air ambiant à Munich (telles qu'une interdiction de circulation de certains véhicules diesel) que s'il existe à cette fin une base légale nationale suffisamment accessible, précise et prévisible dans son application et si cette contrainte est proportionnée

Il incombe au tribunal administratif supérieur de Bavière de vérifier si ces conditions sont remplies

Par son arrêt de ce jour, la Cour de justice s'est, pour la première fois, prononcée sur le point de savoir si les juridictions nationales sont habilitées, voire tenues, de prononcer des contraintes par corps contre des responsables des autorités nationales refusant de manière persistante de se conformer à une décision de justice leur enjoignant d'exécuter leurs obligations au titre du droit de l'Union.

La Cour a été saisie dans le cadre d'un litige opposant Deutsche Umwelthilfe, une organisation allemande de défense de l'environnement, au Land de Bavière (Allemagne) au sujet du refus persistant de ce dernier d'adopter, en exécution de la directive 2008/50 sur la qualité de l'air ambiant¹, les mesures nécessaires au respect de la valeur limite fixée pour le dioxyde d'azote dans la ville de Munich (Allemagne). Condamné une première fois en 2012 à modifier son plan d'action pour la qualité de l'air applicable dans cette ville, puis une deuxième fois en 2016, sous peine d'astreinte, à se conformer à ses obligations, y compris par l'imposition d'interdictions de circulation pour certains véhicules à moteur diesel dans diverses zones urbaines, le Land de Bavière a toutefois refusé de déférer à ces injonctions et a, en conséquence, été condamné une troisième fois en 2017 au paiement d'une astreinte d'un montant de 4 000 euros, qu'il a acquittée. Le Land de Bavière refusant toujours de se conformer à ces injonctions et ayant publiquement annoncé qu'il ne respecterait pas ses obligations, Deutsche Umwelthilfe a introduit un nouveau recours tendant, d'une part, à la liquidation d'une nouvelle astreinte de 4 000 euros, qui a été accueilli par ordonnance du 28 janvier 2018, et, d'autre part, au prononcé d'une contrainte par corps contre les responsables du Land de Bavière (à savoir la ministre de l'Environnement et de la Protection des consommateurs ou, à défaut, le ministre-président), qui a été rejeté par ordonnance du même jour. Saisie par le Land de Bavière, la juridiction de renvoi, le Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (tribunal administratif supérieur du Land de Bavière), a, d'une part, confirmé la liquidation de l'astreinte et, d'autre part, décidé de saisir la Cour d'une demande de décision préjudicielle au sujet du prononcé éventuel d'une contrainte par corps. En effet, constatant que la condamnation au paiement d'astreintes n'était pas de nature à emporter une modification du comportement du Land de Bavière, dans la mesure où, étant comptabilisées en tant que recettes du Land, elles n'entraînent aucune perte patrimoniale, et que l'application d'une mesure de contrainte par corps était exclue pour des raisons constitutionnelles internes, ledit tribunal a saisi la Cour d'une question préjudicielle visant à déterminer, en substance, si le droit de l'Union, en particulier le droit à un recours effectif garanti à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), devait être interprété comme habilitant, voire obligeant, les juridictions nationales à adopter une telle mesure.

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 (JO 2008, L 152, p. 1).

La Cour a jugé que, dans des circonstances caractérisées par un refus persistant d'une autorité nationale de se conformer à une décision de justice lui enjoignant d'exécuter une obligation claire, précise et inconditionnelle découlant du droit de l'Union, notamment de la directive 2008/50, **il incombait à la juridiction nationale compétente de prononcer une contrainte par corps contre des responsables du Land de Bavière pour autant que deux conditions soient satisfaites. D'une part, il doit exister, en droit interne, une base légale pour l'adoption d'une telle mesure qui soit suffisamment accessible, précise et prévisible dans son application. D'autre part, le principe de proportionnalité doit être respecté.**

À cet égard, la Cour a tout d'abord rappelé qu'il incombait aux États membres d'assurer, lorsqu'ils mettaient en œuvre le droit de l'Union, le respect du droit à une **protection juridictionnelle effective**, garanti tant par l'article 47 de la Charte que, dans le domaine de l'environnement, par l'article 9, paragraphe 4, de la convention d'Aarhus². Ledit droit est d'autant plus important que le défaut d'adoption des mesures exigées par la directive 2008/50 mettrait en **danger la santé des personnes**. Or, une législation nationale qui aboutit à une situation dans laquelle le jugement d'une juridiction demeure inopérant méconnaît le contenu essentiel de ce droit et le prive de tout effet utile. Dans une telle situation, la Cour a rappelé qu'il appartenait au juge national de donner de son droit national une interprétation qui, dans toute la mesure du possible, soit conforme aux objectifs poursuivis par ces dispositions ou, à défaut, de laisser inappliquée toute disposition nationale contraire au droit de l'Union d'effet direct.

Toutefois, la Cour a également précisé que le respect de cette dernière obligation ne saurait conduire à la méconnaissance de l'autre droit fondamental qu'est le **droit à la liberté**, garanti par l'article 6 de la Charte et auquel la contrainte par corps apporte une limitation. Le droit à une protection juridictionnelle effective n'étant pas absolu et pouvant comporter des restrictions, conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, **une mise en balance des droits fondamentaux en cause s'impose**. Or, pour répondre aux exigences de cette disposition, **une loi habilitant un juge à priver une personne de sa liberté doit tout d'abord être suffisamment accessible, précise et prévisible dans son application afin d'éviter tout danger d'arbitraire, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer**. Par ailleurs, **le prononcé d'une contrainte par corps emportant une privation de liberté, il ne peut y être recouru, dans le respect des exigences découlant du principe de proportionnalité, que lorsqu'il n'existe aucune mesure moins contraignante** (telles, notamment, des astreintes d'un montant élevé, répétées à courte échéance, et dont le paiement ne se ferait pas, en fin de compte, au bénéfice du budget dont elles proviennent), **ce qu'il appartient également à la juridiction de renvoi d'examiner. Ce n'est que dans l'hypothèse où il serait conclu que la limitation apportée au droit à la liberté du fait du prononcé d'une contrainte par corps respecte ces conditions que le droit de l'Union non seulement autoriserait, mais exigerait le recours à une telle mesure**, étant précisé toutefois qu'une méconnaissance de la directive 2008/50 peut, par ailleurs, être constatée par la Cour dans le cadre d'un recours en manquement ou donner lieu à l'engagement de la responsabilité de l'État pour les dommages en résultant.

RAPPEL : Le renvoi préjudiciel permet aux juridictions des États membres, dans le cadre d'un litige dont elles sont saisies, d'interroger la Cour sur l'interprétation du droit de l'Union ou sur la validité d'un acte de l'Union. La Cour ne tranche pas le litige national. Il appartient à la juridiction nationale de résoudre l'affaire conformément à la décision de la Cour. Cette décision lie, de la même manière, les autres juridictions nationales qui seraient saisies d'un problème similaire.

Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas la Cour de justice.

Le [texte intégral](#) de l'arrêt est publié sur le site CURIA le jour du prononcé.

Contact presse : Antoine Briand ☎ (+352) 4303 3205.

Des images du prononcé de l'arrêt sont disponibles sur « [Europe by Satellite](#) » ☎ (+32) 2 2964106.

² Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998 et approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005 (JO 2005, L 124, p. 1).