



Presse et Information

Cour de justice de l'Union européenne
COMMUNIQUE DE PRESSE n° 143/19

Luxembourg, le 14 novembre 2019

Conclusions de l'avocat général dans l'affaire C-752/18
Deutsche Umwelthilfe eV/Freistaat Bayern

Selon l'avocat général Saugmandsgaard Øe, la mise en détention ne peut pas être exercée à l'égard des responsables publics compétents, y compris le ministre-président, afin de les contraindre à prévoir des interdictions de circulation des véhicules à moteur diesel à Munich

En effet, le droit fondamental à la liberté ne peut être limité que sur le fondement d'une loi qui prévoit clairement une telle possibilité à l'égard de ces responsables, ce qui ne semble pas être le cas en Allemagne

Le Freistaat Bayern (Land de Bavière, Allemagne) refuse de respecter une décision de justice allemande lui enjoignant de prévoir des interdictions de circulation des véhicules à moteur diesel sur certaines routes à Munich, où les valeurs limites en dioxyde d'azote fixées par la directive concernant la qualité de l'air¹ avaient depuis de nombreuses années été dépassées, parfois de manière considérable. La décision de justice en question, qui est définitive, a été obtenue par Deutsche Umwelthilfe, organisation non gouvernementale (ONG) allemande habilitée à introduire des actions de groupe en matière d'environnement.

Le Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (tribunal administratif supérieur du Land de Bavière, Allemagne), saisi du litige, a constaté que le seul moyen coercitif que prévoit le droit allemand à l'égard de l'administration, à savoir l'imposition d'astreintes, ne suffit pas pour contraindre le Land de Bavière à se conformer à la décision de justice en question. En effet, le paiement d'une astreinte n'entraînerait aucune perte patrimoniale pour le Land de Bavière, puisque la dépense en question constituerait une recette pour sa caisse centrale.

Le Bayerischer Verwaltungsgerichtshof a donc posé à la Cour de justice la question de savoir si l'obligation qu'impose le droit de l'Union au juge national de prendre « toute mesure nécessaire »² pour assurer le respect de la directive³ peut comprendre l'obligation d'appliquer une mesure privative de liberté, telle que la contrainte par corps. Il précise que le droit allemand prévoit, en principe, la possibilité d'imposer la contrainte par corps, mais qu'elle ne pourrait pas être appliquée aux responsables publics faute de loi claire et précise à cet égard.

Dans ses conclusions de ce jour, l'avocat général Henrik Saugmandsgaard Øe observe tout d'abord que le refus des responsables publics du Land de Bavière de se conformer à la décision de justice en cause est susceptible d'entraîner des conséquences graves tant pour la santé et la vie des personnes que pour l'État de droit, qui constitue une des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée. De plus, un tel refus porte atteinte au droit fondamental du justiciable à un recours juridictionnel effectif garanti par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

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).

² Voir les arrêts de la Cour Janecek, du 25 juillet 2008 (C-237/07 et CP n° 58/08) ; ClientEarth, du 19 novembre 2014 (C-404/13 et CP n° 153/14), ainsi que Craeynest e.a., du 26 juin 2019 (C-723/17 et CP n° 82/19).

³ Celle-ci prescrit aux États membres d'établir des plans relatifs à la qualité de l'air lorsque, dans une zone ou agglomération donnée, les niveaux de polluants dans l'air ambiant dépassent les valeurs limites prévues par ladite directive. Selon la jurisprudence de la Cour, cette obligation claire peut être invoquée par les particuliers à l'encontre des autorités publiques (voir arrêt ClientEarth, précité).

Toutefois, **selon l'avocat général, la pleine effectivité du droit de l'Union peut, en pratique, connaître des limites et le droit à la liberté tel que prévu par la Charte constitue une telle limite.**

L'avocat général rappelle que le droit fondamental à la liberté, garanti par la Charte, ne peut être limité que sur la base d'une loi claire et prévisible, qui ne semble pas exister en Allemagne à l'égard des responsables publics.

De plus, il existe une incertitude supplémentaire et non négligeable quant aux personnes susceptibles d'être concernées par la contrainte par corps.

Le Bayerischer Verwaltungsgerichtshof a mentionné, en effet, plusieurs personnes, à savoir, au niveau du Land de Bavière, le ministre-président et le ministre de l'Environnement et de la Protection des consommateurs, au niveau de la région de Haute-Bavière, le président et le vice-président. Il a ajouté qu'il conviendrait de viser également, par précaution, des personnes occupant des postes de direction au sein du Land de Bavière et de la région de Haute-Bavière car les organes responsables du Land de Bavière bénéficient d'une immunité parlementaire qui, si elle n'était pas levée, rendrait la contrainte par corps inopérante.

Ainsi, les principaux responsables publics au niveau du Land de Bavière pourraient échapper à la contrainte par corps. En revanche, les hauts fonctionnaires pourraient faire l'objet d'une telle mesure, mais il faudrait encore, selon le Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, vérifier s'il peut être raisonnablement exigé d'eux qu'ils exécutent la décision de justice alors même qu'ils devraient agir contre l'avis de leur supérieur hiérarchique.

L'avocat général conclut que, même à supposer que la contrainte par corps puisse atteindre l'objet recherché, c'est-à-dire le respect des valeurs limites d'émission de dioxyde d'azote – ce qui lui semble loin d'être sûr – l'application d'une telle mesure aux responsables du Land de Bavière violerait le droit fondamental à la liberté, en l'absence de loi à cet effet ou, à tout le moins, en l'absence d'une loi claire et prévisible. Malgré le problème d'effectivité du droit de l'Union et, notamment, l'ingérence dans le droit au recours juridictionnel effectif que la situation particulière génère, le juge national ne peut s'abstenir de respecter les exigences du droit fondamental à la liberté.

Ainsi, quelle que soit la gravité du comportement de responsables publics refusant de se conformer à une décision de justice définitive, l'avocat général estime que l'obligation du juge national de faire tout ce qui relève de sa compétence pour donner son plein effet à une directive, notamment en matière d'environnement, ne saurait être remplie au mépris du droit fondamental à la liberté. Cette obligation ne peut donc être entendue comme lui permettant de, ou a fortiori comme le contraignant à, méconnaître le droit fondamental à la liberté.

L'avocat général souligne par ailleurs que c'est au législateur national, s'il le souhaite, qu'il appartient de prévoir une telle loi. En outre, il existe un moyen de coercition au niveau européen, à savoir la procédure en manquement qui peut aboutir à des sanctions financières à l'encontre de l'État membre concerné. De fait, la Cour est actuellement saisie d'un recours en manquement introduit par la Commission à l'encontre de l'Allemagne en ce qui concerne la pollution de l'air, notamment dans la ville de Munich ⁴.

RAPPEL : Les conclusions de l'avocat général ne lient pas la Cour de justice. La mission des avocats généraux consiste à proposer à la Cour, en toute indépendance, une solution juridique dans l'affaire dont ils sont chargés. Les juges de la Cour commencent, à présent, à délibérer dans cette affaire. L'arrêt sera rendu à une date ultérieure.

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

⁴ Affaire pendante [C-635/18](#), Commission/Allemagne, introduite le 11 octobre 2018.

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](#) des conclusions est publié sur le site CURIA le jour de la lecture.

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

Des images de la lecture des conclusions sont disponibles sur « [Europe by Satellite](#) » ☎ (+32) 2 2964106.