

**CJUE, 19 décembre 2019, *Deutsche Umwelthilfe contre Freistaat Bayern*,
aff. C-752/18, ECLI:EU:C:2019:1114**

*Max Ruthardt,
Doctorant en droit de l'Union européenne,
Université Toulouse 1 Capitole*

L'arrêt préjudiciel sous commentaire intervient dans le contexte d'un refus réitéré de la part d'autorités du Land allemand de Bavière de se conformer à des décisions de justice interne leur enjoignant l'exécution d'obligations découlant du droit de l'Union européenne et, plus précisément, 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.

En raison du non-respect de deux ordonnances de juridictions administratives bavaroises (*Verwaltungsgericht München* et *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof*), datant respectivement de juin 2016 et de février 2017, le Land de Bavière a été condamné, par une nouvelle ordonnance en date du 26 octobre 2017, au paiement d'une astreinte d'un montant de 4000 euros pour ne pas avoir donné suite aux injonctions des juridictions ayant notamment prévu le prononcé d'interdictions de circulation pour certains véhicules à moteur diesel. Malgré cette condamnation à une première astreinte (entretemps réglée par la Bavière), le *Verwaltungsgericht München*, à nouveau saisi par la *Deutsche Umwelthilfe*, organisation non gouvernementale pour la protection de l'environnement, a liquidé à la charge de la région une nouvelle astreinte du fait de l'inexécution continue, d'ailleurs politiquement appuyée, d'un point du dispositif de l'ordonnance de février 2017 tout en rejetant, en parallèle, la demande de prononcé d'une contrainte par corps contre des hauts responsables politiques.

La *Deutsche Umwelthilfe* ayant formé un recours contre l'ordonnance du tribunal administratif de janvier 2018 par laquelle cette demande fut rejetée, le tribunal administratif supérieur de Bavière a sollicité la CJUE afin de savoir si le droit de l'Union européenne n'imposait pas le prononcé d'une contrainte par corps que la juridiction de renvoi juge inapplicable pour des raisons de droit constitutionnel. Ainsi, il incombait au juge de l'Union de déterminer si le droit de l'Union habilitait voire obligeait de recourir à une telle mesure de coercition afin d'obtenir la bonne exécution des obligations environnementales découlant de la directive 2008/50 nonobstant l'obstacle constitutionnel identifié.

La CJUE estime ainsi que la situation juridique à l'origine du présent arrêt est constitutive d'une violation du « contenu essentiel du droit à un recours effectif consacré par l'article 47 de la Charte » (pt. 35) car le fait, « pour les autorités publiques, de ne pas se conformer à une décision judiciaire définitive et exécutoire prive cette disposition de tout effet utile » (pt. 37). La Cour ajoute, par ailleurs, que « [l]e droit à un recours effectif est d'autant plus important que, dans le domaine couvert par la directive 2008/50, le défaut de prendre les mesures exigées par celle-ci mettrait en danger la santé des personnes » (point 38).

Conformément à la logique de progressivité inhérente aux modalités de régularisation du droit national, la juridiction interne, en cas d'impossibilité de procéder à une interprétation du droit

national conforme aux exigences du droit de l'Union européenne en raison de l'absence de mesures moins attentatoires à la liberté que le prononcé d'une contrainte par corps (pts. 39, 40, 51), devrait *a priori* laisser inappliquée la disposition interne contraire, sauf dans l'hypothèse où cette solution reviendrait à méconnaître un autre droit fondamental assuré par le droit de l'Union (pts. 42, 43).

Étant donné que le droit à une protection juridictionnelle effective n'est pas absolu, la Cour rappelle la nécessité d'une mise en balance à opérer entre ce droit consacré par l'article 47, alinéa 1, et celui à la liberté (article 6 Charte) au regard de l'article 52, § 1, première phrase de la Charte (pt. 45), ainsi que l'encadrement de tout type de privation de liberté par les conditions cumulatives d'accessibilité, de précision et de prévisibilité suffisantes à remplir par la législation nationale (pts. 46 et 47), cet examen relevant naturellement de la responsabilité des juges nationaux. La Cour estime ensuite que, dans le cas où ces conditions ne seraient pas remplies, le principe d'effectivité et le droit à une protection juridictionnelle effective (ce dernier étant également consacré par l'article 9, § 4, première phrase de la convention d'Aarhus¹) ne sauraient constituer un fondement juridique suffisant en vue d'une privation de liberté sous forme d'une contrainte par corps. Ce sont donc l'existence d'une base légale de droit interne correspondant aux conditions sous-mentionnées ainsi que l'impossibilité d'une interprétation conforme qui conditionnent l'habilitation et même l'obligation, en vertu du droit de l'Union, de recourir à une telle mesure privative de liberté dans l'objectif de faire cesser la méconnaissance d'obligations européennes prévues en matière d'environnement (pt. 56).

¹ 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.