



## Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

19 décembre 2019\*

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Article 6, article 47, premier alinéa, et article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne – Directive 2008/50/CE – Pollution atmosphérique – Qualité de l’air ambiant – Plan relatif à la qualité de l’air – Valeurs limites pour le dioxyde d’azote – Obligation d’adopter les mesures appropriées pour assurer une période de dépassement minimale – Obligation pour les juridictions nationales de prendre toute mesure nécessaire – Refus par un gouvernement régional de se conformer à une injonction judiciaire – Contrainte par corps envisagée contre des hauts représentants politiques ou des hauts fonctionnaires de la région concernée – Protection juridictionnelle effective – Droit à la liberté personnelle – Base légale – Proportionnalité »

Dans l’affaire C-752/18,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (tribunal administratif supérieur du Land de Bavière, Allemagne), par décision du 9 novembre 2018, parvenue à la Cour le 3 décembre 2018, dans la procédure

**Deutsche Umwelthilfe eV**

contre

**Freistaat Bayern,**

LA COUR (grande chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président, M<sup>me</sup> R. Silva de Lapuerta, vice-présidente, M<sup>me</sup> A. Prechal, MM. M. Vilaras, E. Regan, M. Safjan (rapporteur), S. Rodin, M<sup>me</sup> L. S. Rossi, M. I. Jarukaitis, présidents de chambre, MM. E. Juhász, D. Šváby, C. Vajda, F. Biltgen, M<sup>me</sup> K. Jürimäe et M. A. Kumin, juges,

avocat général : M. H. Saugmandsgaard Øe,

greffier : M. D. Dittert, chef d’unité,

vu la procédure écrite et à la suite de l’audience du 3 septembre 2019,

considérant les observations présentées :

- pour Deutsche Umwelthilfe eV, par M<sup>e</sup> R. Klinger, Rechtsanwalt,
- pour le Freistaat Bayern, par MM. J. Vogel, W. Brechmann et P. Frei, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement allemand, par M<sup>me</sup> S. Eisenberg, en qualité d’agent,

\* Langue de procédure : l’allemand.

– pour la Commission européenne, par MM. F. Erlbacher, G. Gattinara et E. Manhaeve, en qualité d’agents,

ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 14 novembre 2019,

rend le présent

### Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l’interprétation de l’article 9, paragraphe 4, première phrase, de la 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, ci-après la « convention d’Aarhus »), de l’article 4, paragraphe 3, et de l’article 19, paragraphe 1, TUE, de l’article 197, paragraphe 1, TFUE, ainsi que de l’article 47, premier alinéa, de la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne (ci-après la « Charte »).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d’un litige opposant Deutsche Umwelthilfe eV, une organisation non gouvernementale pour la protection de l’environnement, au Freistaat Bayern (Land de Bavière, Allemagne) au sujet de l’exécution forcée d’une injonction judiciaire d’adopter des interdictions de circulation en vue de respecter les obligations découlant 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).

### Le cadre juridique

#### *Le droit international*

- 3 L’article 9 de la convention d’Aarhus, intitulé « Accès à la justice », stipule :

« [...]

2. Chaque partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que les membres du public concerné

- a) ayant un intérêt suffisant pour agir ou, sinon,
- b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d’une partie pose une telle condition, puissent former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par loi pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l’article 6 et, si le droit interne le prévoit et sans préjudice du paragraphe 3 ci-après, des autres dispositions pertinentes de la présente convention.

Ce qui constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit est déterminé selon les dispositions du droit interne et conformément à l’objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de la présente convention. À cet effet, l’intérêt qu’a toute organisation non gouvernementale répondant aux conditions visées au paragraphe 5 de l’article 2 est réputé suffisant au sens du point a) ci-dessus. Ces organisations sont également réputées avoir des droits auxquels il pourrait être porté atteinte au sens du point b) ci-dessus.

[...]

3. En outre, et sans préjudice des procédures de recours visées aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus, chaque partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.

4. En outre, et sans préjudice du paragraphe 1, les procédures visées aux paragraphes 1, 2 et 3 ci-dessus doivent offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu, et doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif. Les décisions prises au titre du présent article sont prononcées ou consignées par écrit. Les décisions des tribunaux et, autant que possible, celles d'autres organes doivent être accessibles au public.

[...] »

### ***Le droit de l'Union***

4 Aux termes du considérant 2 de la directive 2008/50 :

« Afin de protéger la santé humaine et l'environnement dans son ensemble, il est particulièrement important de lutter contre les émissions de polluants à la source, ainsi que de définir et de mettre en œuvre les mesures de réduction les plus efficaces aux niveaux local, national et communautaire. Il convient dès lors d'éviter, de prévenir ou de réduire les émissions de polluants atmosphériques nocifs, et de définir des objectifs appropriés en matière de qualité de l'air ambiant en tenant compte des normes, des orientations et des programmes de l'Organisation mondiale de la santé. »

5 L'article 4 de cette directive prévoit :

« Les États membres établissent des zones et des agglomérations sur l'ensemble de leur territoire. L'évaluation de la qualité de l'air et la gestion de la qualité de l'air sont effectuées dans toutes les zones et agglomérations. »

6 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 PM<sub>10</sub>, de plomb et de monoxyde de carbone dans l'air ambiant ne dépassent pas les valeurs limites fixées à l'annexe XI.

En ce qui concerne le dioxyde d'azote et le benzène, les valeurs limites indiquées à l'annexe XI ne peuvent pas être dépassées à partir des dates indiquées à ladite annexe.

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

[...] »

7 L'article 23, paragraphe 1, de la même directive énonce :

« 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.

[...] »

- 8 L'annexe XI de la directive 2008/50 est intitulée « Valeurs limites pour la protection de la santé humaine ». Sa section B fixe des valeurs limites par polluant en fonction de sa concentration dans l'air ambiant mesurée dans différents laps de temps. En ce qui concerne le dioxyde d'azote, cette annexe prévoit :

Période de calcul de la moyenne	Valeur limite	Marge de dépassement	Date à laquelle la valeur limite doit être respectée
Une heure	200 µg/m <sup>3</sup> , à ne pas dépasser plus de 18 fois par année civile	[...] 0 % au 1 <sup>er</sup> janvier 2010	1 <sup>er</sup> janvier 2010
Année civile	40 µg/m <sup>3</sup>	[...] 0 % au 1 <sup>er</sup> janvier 2010	1 <sup>er</sup> janvier 2010

### *Le droit allemand*

- 9 L'article 104, paragraphe 1, première phrase, du Grundgesetz (loi fondamentale) dispose :
- « La liberté de la personne ne peut être restreinte qu'en vertu d'une loi formelle et dans le respect des formes qui y sont prescrites. »
- 10 L'article 167, paragraphe 1, première phrase, de la Verwaltungsgerichtsordnung (code de justice administrative, ci-après la « VwGO ») prévoit :
- « Sauf disposition contraire de la présente loi, l'exécution est régie, mutatis mutandis, par le huitième livre de la Zivilprozessordnung [code de procédure civile]. »
- 11 Selon les explications fournies par la juridiction de renvoi, l'article 172 de la VwGO constitue une telle disposition contraire, qui, conformément à la formule d'introduction de l'article 167, paragraphe 1, première phrase, de la VwGO, exclut en principe l'application des dispositions en matière d'exécution forcée figurant au huitième livre de la Zivilprozessordnung (code de procédure civile, ci-après la « ZPO »). Il énonce :
- « Si, dans les cas visés à l'article 113, paragraphe 1, deuxième phrase, à l'article 113, paragraphe 5, ainsi qu'à l'article 123, l'administration ne se conforme pas à l'injonction qui lui a été faite dans le jugement ou dans l'ordonnance ordonnant des mesures provisoires, le tribunal de première instance peut, sur demande, la menacer par ordonnance d'une astreinte d'un montant allant jusqu'à 10 000 euros à défaut d'exécution dans le délai qu'il fixe, procéder en cas d'inexécution dans ledit délai à la liquidation de cette astreinte et procéder d'office à l'exécution forcée. Une même injonction peut donner lieu à plusieurs reprises au prononcé d'une astreinte, à sa liquidation et à son exécution. »

12 L'article 888, paragraphes 1 et 2, de la ZPO est libellé comme suit :

« 1. Lorsqu'un acte ne peut pas être accompli par un tiers et qu'il dépend exclusivement de la volonté du débiteur, le tribunal saisi en première instance constate, sur demande, qu'il y a lieu de contraindre le débiteur à accomplir cet acte en recourant à l'astreinte et, en cas d'impossibilité de recouvrer celle-ci, à la contrainte par corps ou à la contrainte par corps. Le montant de chaque astreinte ne peut excéder 25 000 euros. Les dispositions de la section 2 relatives à la contrainte par corps s'appliquent mutatis mutandis.

2. Les moyens de coercition sont ordonnés sans avertissement comminatoire préalable. »

13 L'article 890, paragraphes 1 et 2, de la ZPO prévoit :

« 1. Si le débiteur contrevient à son obligation de ne pas faire ou de tolérer un acte, il sera, à la demande du créancier, condamné pour chaque infraction par le tribunal saisi en première instance à une amende civile et, en cas d'impossibilité de recouvrer celle-ci, à une contrainte par corps ou à une contrainte par corps de six mois maximum. Le montant de chaque amende ne peut excéder 250 000 euros, la durée totale de la contrainte par corps, deux années.

2. La condamnation doit être précédée d'un avertissement comminatoire fait, sur demande, par le tribunal saisi en première instance s'il ne figure pas déjà dans le jugement prononçant l'obligation. »

### **Le litige au principal et la question préjudicielle**

14 Il ressort de la décision de renvoi que la valeur limite fixée par les dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, deuxième alinéa, et de l'annexe XI, B, de la directive 2008/50 pour le dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>), à savoir 40 µg/m<sup>3</sup> en moyenne sur une année civile, a été dépassée en de nombreux endroits, parfois très largement, sur plusieurs kilomètres de route à l'intérieur de la ville de Munich (Allemagne).

15 À la suite d'un recours introduit par Deutsche Umwelthilfe, le Verwaltungsgericht München (tribunal administratif de Munich, Allemagne) a enjoint au Land de Bavière, par jugement du 9 octobre 2012, de modifier le plan d'action pour la qualité de l'air, applicable en ce qui concerne la ville de Munich, lequel constitue un « plan relatif à la qualité de l'air » au sens de l'article 23 de la directive 2008/50, de telle sorte que celui-ci contienne les mesures nécessaires pour que la valeur limite fixée pour le dioxyde d'azote soit respectée le plus rapidement possible dans cette ville. Ce jugement a acquis force de chose jugée.

16 Par ordonnance du 21 juin 2016, le Verwaltungsgericht München (tribunal administratif de Munich) a menacé le Land de Bavière d'une astreinte de 10 000 euros en cas d'inexécution de ladite injonction dans un délai d'un an à compter de la signification de cette ordonnance. Dans le cadre de la procédure de recours contre cette même ordonnance, le Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (tribunal administratif supérieur du Land de Bavière, Allemagne) a, par ordonnance du 27 février 2017, menacé le Land de Bavière d'astreintes d'un montant de 2 000 à 4 000 euros s'il ne prenait pas les mesures nécessaires pour respecter les valeurs limites fixées par la directive 2008/50, en ce compris l'imposition d'interdictions de circulation pour certains véhicules à moteur diesel dans diverses zones urbaines. Cette ordonnance est, elle aussi, passée en force de chose jugée.

17 Le Land de Bavière n'ayant pas pleinement respecté les obligations découlant de l'ordonnance du 27 février 2017, le Verwaltungsgericht München (tribunal administratif de Munich) a, sur demande de Deutsche Umwelthilfe, condamné le Land de Bavière, par ordonnance du 26 octobre 2017, au paiement d'une astreinte d'un montant de 4 000 euros. Le Land de Bavière n'a pas fait appel de cette ordonnance et a réglé le montant de l'astreinte.

- 18 Par la suite, le Land de Bavière ne s'est toujours pas conformé à toutes les injonctions qui lui avaient été faites par l'ordonnance du 27 février 2017. Au contraire, des représentants du Land de Bavière, dont le ministre-président de ce Land, ont publiquement fait part de leur intention de ne pas respecter les obligations susmentionnées relatives à l'imposition d'interdictions de circulation.
- 19 Par ordonnances du 28 janvier 2018, le Verwaltungsgericht München (tribunal administratif de Munich) a, sur demande de Deutsche Umwelthilfe, liquidé à la charge du Land de Bavière une astreinte d'un montant de 4 000 euros, en raison de l'inexécution d'un point du dispositif de l'ordonnance du 27 février 2017, et menacé ce Land de lui infliger une astreinte supplémentaire d'un montant identique si celui-ci ne se conformait pas, dans un nouveau délai, à un autre point du dispositif de cette ordonnance. En revanche, cette juridiction a rejeté, notamment, la demande de prononcé d'une contrainte par corps contre la ministre de l'Environnement et de la Protection des consommateurs du Land de Bavière ou, à défaut, le ministre-président de ce Land. Le Land de Bavière s'est pourvu contre ces ordonnances du 28 janvier 2018 devant le Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (tribunal administratif supérieur du Land de Bavière), lequel a rejeté ces recours par ordonnance du 14 août 2018.
- 20 Est, toutefois, toujours pendant devant cette dernière juridiction le recours formé par Deutsche Umwelthilfe contre l'ordonnance du 28 janvier 2018 par laquelle a été rejetée sa demande de prononcé d'une contrainte par corps. Selon la juridiction de renvoi, il n'y a pas lieu de s'attendre à ce que le Land de Bavière se conforme à l'ordonnance du 27 février 2017 en adoptant les interdictions de circulation en cause.
- 21 Or, lorsque le pouvoir exécutif manifeste de façon aussi claire sa détermination à ne pas se conformer à certaines décisions de justice, il faudrait considérer que le prononcé et la liquidation de nouvelles astreintes, d'un montant plus élevé, ne sont pas susceptibles de faire modifier ce comportement. En effet, le paiement d'une astreinte n'entraînerait aucune perte patrimoniale pour le Land de Bavière. Au contraire, le règlement de cette astreinte s'effectuerait en portant le montant fixé par le tribunal à la charge d'un poste déterminé du budget du Land concerné et en comptabilisant ce même montant en tant que recette de la caisse centrale de ce Land.
- 22 Si, en principe, il pourrait être envisageable d'assurer le respect des obligations et des décisions de justice en cause au moyen d'une contrainte par corps, prononcée contre certains membres du gouvernement de Haute-Bavière (Allemagne), du ministre de l'Environnement et de la Protection des consommateurs du Land de Bavière ou encore du ministre-président de ce Land, la juridiction de renvoi considère que, pour des raisons de droit constitutionnel, cet instrument, prévu par la ZPO, n'est pas applicable en l'occurrence.
- 23 En effet, alors que l'article 167, paragraphe 1, première phrase, de la VwGO permet d'appliquer, sauf disposition contraire de cette loi, les mesures prévues au huitième livre de la ZPO, dont la contrainte par corps, l'article 172 de la VwGO constituerait une telle disposition contraire, excluant l'application des mesures d'exécution forcée figurant au huitième livre de la ZPO.
- 24 Certes, le Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale, Allemagne) aurait déjà dit pour droit que les juridictions de l'ordre administratif ont en principe le devoir de considérer, le cas échéant, qu'elles ne sont pas liées par les restrictions résultant de l'article 172 de la VwGO.
- 25 Cependant, selon la juridiction de renvoi, si une contrainte par corps était prononcée contre des titulaires d'une fonction relevant de l'exercice de l'autorité publique sur le fondement de l'article 888 de la ZPO, cela reviendrait à méconnaître l'exigence, énoncée par le Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale), dans son ordonnance du 13 octobre 1970, selon laquelle l'intention du législateur lors de l'adoption d'une disposition servant de base juridique à une privation de liberté doit

avoir englobé l'objectif pour la réalisation duquel cette disposition est désormais appliquée. Or, selon la juridiction de renvoi, eu égard à la genèse de l'article 888 de la ZPO, l'exigence ainsi posée n'est pas remplie en ce qui concerne les titulaires d'une fonction relevant de l'exercice de l'autorité publique.

- 26 Cette juridiction se demande néanmoins si le droit de l'Union n'exige pas une appréciation différente de la situation juridique en cause au principal.
- 27 En effet, si le prononcé d'une contrainte par corps dans une situation telle que celle en cause au principal s'impose en vertu du droit de l'Union, les tribunaux allemands ne seraient pas autorisés à tenir compte de l'obstacle que constitue la jurisprudence constitutionnelle susmentionnée.
- 28 Dans ces circonstances, le Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (tribunal administratif supérieur du Land de Bavière) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« Convient-il d'interpréter

- l'exigence, inscrite à l'article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa, TUE, selon laquelle les États membres doivent prendre toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union ;
- le principe de mise en œuvre effective du droit de l'Union par les États membres, énoncé, notamment, à l'article 197, paragraphe 1, TFUE ;
- le droit à un recours effectif, garanti par l'article 47, [premier alinéa], de la [Charte] ;
- l'obligation des États contractants d'offrir des recours effectifs en matière d'environnement qui découle de l'article 9, paragraphe 4, première phrase, de la [convention d'Aarhus], et
- l'obligation des États membres d'assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union, imposée à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE,

en ce sens qu'une juridiction allemande est habilitée – et le cas échéant même obligée – d'ordonner la contrainte par corps à l'égard de titulaires d'une fonction relevant de l'exercice de l'autorité publique d'un Land [...] en vue d'obtenir ainsi la bonne exécution de l'obligation, pesant sur ce Land, de mettre à jour un plan relatif à la qualité de l'air, au sens de l'article 23 de la directive [2008/50], et de donner à ce plan un certain contenu minimal, lorsque ledit Land a été condamné, par décision passée en force de chose jugée, à procéder à cette mise à jour et que,

- à plusieurs reprises, une astreinte a été prononcée contre le Land concerné et liquidée, sans résultat ;
- même à supposer que les montants fixés soient plus élevés qu'auparavant, le prononcé et la liquidation d'astreintes sont dépourvus de tout effet de coercition notable, parce que le paiement de l'astreinte n'entraîne aucune perte patrimoniale pour le Land condamné par décision passée en force de chose jugée et donne uniquement lieu à un transfert comptable, d'un poste budgétaire du budget du Land vers un autre, du montant à hauteur duquel cette astreinte a été liquidée ;
- le Land, condamné par décision passée en force de chose jugée, a formellement déclaré, tant devant les tribunaux que publiquement – notamment, par la voix du titulaire de la plus haute fonction politique du Land, devant le parlement – qu'il ne se conformera pas aux injonctions relatives au plan d'action pour la qualité de l'air que les tribunaux lui ont adressées ;

- le droit national prévoit en principe l'instrument de la contrainte par corps aux fins de l'exécution de décisions de justice, mais la jurisprudence de la cour constitutionnelle nationale fait obstacle à l'application de la disposition en cause à une situation telle que celle en cause en l'espèce, et
- le droit national n'offre pas, dans une situation telle que celle en cause en l'espèce, des moyens de coercition plus efficaces que le prononcé et la liquidation d'une astreinte mais moins intrusif que la contrainte par corps et le recours à de tels moyens de coercition est par ailleurs exclu pour des raisons de fond ? »

### Sur la question préjudicielle

- 29 Par sa question, la juridiction de renvoi souhaite savoir, en substance, si le droit de l'Union, notamment l'article 47, premier alinéa, de la Charte, doit être interprété en ce sens 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 dudit droit, notamment de la directive 2008/50, celui-ci habilite voire oblige la juridiction nationale compétente à prononcer une contrainte par corps contre des titulaires d'une fonction relevant de l'exercice de l'autorité publique.
- 30 Selon la juridiction de renvoi, cette question se pose dans le contexte de la jurisprudence de la Cour selon laquelle, lorsqu'un État membre n'a pas respecté les exigences résultant de l'article 13, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50, tout en ne demandant pas le report du délai dans les conditions prévues à l'article 22 de cette directive, il appartient à la juridiction nationale compétente, éventuellement saisie, de prendre, à l'égard de l'autorité nationale, toute mesure nécessaire, telle une injonction, afin que cette autorité établisse le plan exigé par ladite directive dans les conditions que celle-ci prévoit (arrêt du 19 novembre 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, point 58).
- 31 En l'occurrence, la juridiction de renvoi a d'ores et déjà, en application de cette jurisprudence, fait injonction au Land de Bavière d'adopter des interdictions de circulation pour certains véhicules à moteur diesel dans diverses zones urbaines de la ville de Munich, pour faire respecter le plus rapidement possible la valeur limite fixée à l'annexe XI, B, de la directive 2008/50 pour le dioxyde d'azote.
- 32 Face au refus du Land de Bavière de se conformer à ladite injonction, passée en force de chose jugée, l'affaire au principal porte spécifiquement sur une demande de Deutsche Umwelthilfe en vue de l'exécution forcée de cette injonction au moyen d'une contrainte par corps prononcée contre le ministre de l'Environnement et de la Protection des consommateurs du Land de Bavière ou, à défaut, contre le ministre-président de ce Land.
- 33 À cet égard, il convient de relever, en premier lieu, que, en l'absence d'harmonisation des mécanismes nationaux d'exécution forcée, les modalités de leur mise en œuvre relèvent de l'ordre juridique interne des États membres en vertu du principe d'autonomie procédurale de ces derniers. Néanmoins, ces modalités doivent répondre à la double condition de ne pas être moins favorables que celles régissant des situations similaires soumises au droit interne (principe d'équivalence) et de ne pas rendre impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par le droit de l'Union (principe d'effectivité) (arrêt du 26 juin 2019, Kuhar, C-407/18, EU:C:2019:537, point 46 et jurisprudence citée).
- 34 En deuxième lieu, il importe de rappeler que les États membres, lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, sont tenus d'assurer le respect du droit à un recours effectif consacré par l'article 47, premier alinéa, de la Charte (arrêt du 29 juillet 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, point 69), lequel constitue une réaffirmation du principe de protection juridictionnelle effective. S'agissant de recours

visant au respect du droit de l'environnement, en particulier à l'initiative d'associations de protection de l'environnement comme dans le litige au principal, ce droit à un recours effectif est également consacré par l'article 9, paragraphe 4, de la convention d'Aarhus.

- 35 Or, selon la jurisprudence de la Cour, une législation nationale qui aboutit à une situation dans laquelle le jugement d'une juridiction demeure inopérant, à défaut pour celle-ci de disposer d'un moyen quelconque pour le faire respecter, méconnaît le contenu essentiel du droit à un recours effectif consacré par l'article 47 de la Charte (voir, en ce sens, arrêt du 29 juillet 2019, *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, point 72).
- 36 En effet, ledit droit serait illusoire si l'ordre juridique d'un État membre permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie (arrêts du 30 juin 2016, *Toma et Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci*, C-205/15, EU:C:2016:499, point 43 et jurisprudence citée, ainsi que du 29 juillet 2019, *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, point 57).
- 37 Il ressort, plus spécifiquement, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 6, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, à la lumière de laquelle il convient d'interpréter l'article 47 de la Charte (arrêt du 30 juin 2016, *Toma et Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci*, C-205/15, EU:C:2016:499, point 41 ainsi que jurisprudence citée), que 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 (voir, en ce sens, Cour EDH, 19 mars 1997, *Hornsby c. Grèce*, CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, §§ 41 et 45).
- 38 Le 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 (voir, par analogie, arrêt du 25 juillet 2008, *Janecek*, C-237/07, EU:C:2008:447, point 38).
- 39 Par ailleurs, il appartient au juge national, afin d'assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union de l'environnement, de donner de son droit national une interprétation qui, dans toute la mesure du possible, soit conforme tant aux objectifs de l'article 9, paragraphes 3 et 4, de la convention d'Aarhus qu'à celui de protection juridictionnelle effective des droits conférés par le droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 8 mars 2011, *Lesoochránárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, points 50 et 51).
- 40 À cette fin, il incombe audit juge de vérifier, en prenant en considération l'ensemble du droit interne et en faisant application des méthodes d'interprétation reconnues par celui-ci, s'il peut parvenir à une interprétation de ce droit qui lui permettrait d'appliquer des mesures de coercition efficaces pour assurer l'exécution, par les autorités publiques, d'un jugement passé en force de chose jugée, telles que, 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.
- 41 Cela étant, en l'occurrence, la juridiction de renvoi estime qu'elle ne saurait faire respecter le principe d'effectivité du droit de l'Union et le droit à un recours effectif, à moins que le droit de l'Union ne l'habilite voire ne l'oblige à écarter les raisons d'ordre constitutionnel empêchant, selon elle, l'application de la contrainte par corps contre des titulaires d'une fonction relevant de l'exercice de l'autorité publique.
- 42 À cet égard, il convient de rappeler que, à défaut de pouvoir procéder à une interprétation de la réglementation nationale conforme aux exigences du droit de l'Union, le juge national, saisi dans le cadre de sa compétence a, en tant qu'organe d'un État membre, l'obligation de laisser inappliquée

toute disposition nationale contraire à une disposition de droit de l'Union qui est d'effet direct dans le litige dont il est saisi (arrêts du 9 mars 1978, *Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49, point 21, ainsi que du 24 juin 2019, *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, points 58 et 61).

- 43 Cependant, cette jurisprudence de la Cour ne saurait être comprise en ce sens que le principe d'effectivité du droit de l'Union et le respect du droit à une protection juridictionnelle effective, garanti par l'article 47, premier alinéa, de la Charte, obligent le juge national à laisser inappliquée une disposition de droit national ou la seule interprétation de celle-ci qui lui paraît conforme à la Constitution nationale si, ce faisant, il méconnaissait un autre droit fondamental garanti par le droit de l'Union.
- 44 En effet, et ainsi qu'il ressort de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, le droit à une protection juridictionnelle effective n'est pas un droit absolu et il peut comporter des restrictions, notamment pour protéger les droits et les libertés d'autrui. Or, une mesure de coercition telle que la contrainte par corps emporte une limitation au droit à la liberté, garanti par l'article 6 de la Charte.
- 45 Afin de répondre à la question préjudicielle, il convient dès lors de procéder, en troisième lieu, à une mise en balance des droits fondamentaux en cause au regard des exigences prévues à l'article 52, paragraphe 1, première phrase, de la Charte.
- 46 S'agissant des exigences que la base légale d'une limitation au droit à la liberté doit remplir, la Cour a déjà relevé, à la lumière de l'arrêt de la Cour EDH du 21 octobre 2013, *Del Río Prada c. Espagne* (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009), qu'une loi habilitant le juge à priver une personne de sa liberté doit, pour répondre aux exigences de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, être suffisamment accessible, précise et prévisible dans son application afin d'éviter tout danger d'arbitraire (arrêt du 15 mars 2017, *Al Chodor*, C-528/15, EU:C:2017:213, points 38 et 40).
- 47 Il y a lieu de préciser que ces conditions valent à l'égard de tout type de privation de liberté, y compris lorsque celle-ci résulte de la nécessité d'assurer l'exécution d'une condamnation infligée par une décision judiciaire, et cela indépendamment de la possibilité pour la personne concernée d'éviter la privation de liberté en exécutant une injonction ordonnée par cette même décision ou une décision antérieure.
- 48 S'il ressort des débats qui ont eu lieu lors de l'audience devant la Cour que des doutes subsistent quant à la réunion des conditions permettant de prononcer la contrainte par corps prévue par le droit allemand contre des titulaires d'une fonction relevant de l'exercice de l'autorité publique, il revient à la seule juridiction de renvoi d'apprécier si les dispositions nationales pertinentes sont, eu égard à leur libellé et à leur substance, suffisamment accessibles, précises et prévisibles dans leur application et permettent ainsi d'éviter tout danger d'arbitraire.
- 49 Si tel n'est pas le cas, le juge national ne saurait prononcer, sur le seul fondement du principe d'effectivité ainsi que du droit à une protection juridictionnelle effective, une contrainte par corps. En effet, toute limitation du droit à la liberté doit être prévue par une loi répondant aux exigences rappelées au point 46 du présent arrêt.
- 50 S'agissant des exigences découlant du principe de proportionnalité, il importe de rappeler que, lorsque plusieurs droits fondamentaux sont en cause, l'appréciation du respect du principe de proportionnalité doit s'effectuer dans le respect de la conciliation nécessaire des exigences liées à la protection des différents droits et d'un juste équilibre entre eux (voir, en ce sens, arrêt du 22 janvier 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, point 60 et jurisprudence citée).
- 51 Or, il y a lieu de considérer que, comme l'a relevé M. l'avocat général au point 86 de ses conclusions, dès lors que le prononcé d'une contrainte par corps emporte une privation de liberté, il ne peut y être recouru que lorsqu'il n'existe aucune mesure moins contraignante permettant d'atteindre l'objectif

poursuivi. Il appartient, partant, à la juridiction de renvoi de vérifier si le droit national régissant l'exécution forcée est susceptible d'une interprétation conforme au droit à une protection juridictionnelle effective en ce sens qu'il autoriserait cette juridiction à adopter des mesures non attentatoires au droit à la liberté, telles que celles évoquées au point 40 du présent arrêt.

- 52 C'est uniquement dans l'hypothèse où la juridiction de renvoi devait conclure que, dans le contexte de la mise en balance visée au point 45 du présent arrêt, la limitation qui serait apportée au droit à la liberté du fait du prononcé d'une contrainte par corps respecte les conditions posées à cet égard à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, que le droit de l'Union non seulement autoriserait, mais exigerait le recours à une telle mesure.
- 53 Il convient encore de souligner que les développements qui précèdent sont sans préjudice, notamment, de la possibilité qu'une méconnaissance de la directive 2008/50 telle que celle que la juridiction de renvoi identifie comme étant à l'origine du litige au principal soit constatée par la Cour dans le cadre d'un recours en manquement.
- 54 Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que la pleine efficacité du droit de l'Union et la protection effective des droits que les particuliers en tirent peuvent, le cas échéant, être assurées par le principe de la responsabilité de l'État pour des dommages causés aux particuliers par des violations du droit de l'Union qui lui sont imputables, ce principe étant inhérent au système des traités sur lesquels cette dernière est fondée (voir, en ce sens, arrêts du 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur et Factortame, C-46/93 et C-48/93, EU:C:1996:79, points 20, 39 et 52, ainsi que du 28 juillet 2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, point 18 et jurisprudence citée).
- 55 Ledit principe est valable pour toute hypothèse de violation du droit de l'Union par un État membre, et ce quelle que soit l'autorité publique auteur de cette violation (arrêt du 28 juillet 2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, point 19 et jurisprudence citée).
- 56 Eu égard à tout ce qui précède, il y a lieu de répondre à la question posée que le droit de l'Union, notamment l'article 47, premier alinéa, de la Charte, doit être interprété en ce sens 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 dudit droit, notamment de la directive 2008/50, il incombe à la juridiction nationale compétente de prononcer une contrainte par corps contre des titulaires d'une fonction relevant de l'exercice de l'autorité publique lorsque, dans les dispositions du droit interne, il existe une base légale pour l'adoption d'une telle contrainte qui soit suffisamment accessible, précise et prévisible dans son application et pour autant que la limitation qui serait apportée au droit à la liberté, garanti par l'article 6 de la Charte, du fait d'un tel prononcé respecte les autres conditions posées à cet égard à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte. En revanche, en l'absence d'une telle base légale dans le droit interne, le droit de l'Union n'habilite pas cette juridiction à avoir recours à une telle mesure.

### **Sur les dépens**

- 57 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) dit pour droit :

**Le droit de l'Union, notamment l'article 47, premier alinéa, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit être interprété en ce sens 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 dudit droit, notamment 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, il incombe à la juridiction nationale compétente de prononcer une contrainte par corps contre des titulaires d'une fonction relevant de l'exercice de l'autorité publique lorsque, dans les dispositions du droit interne, il existe une base légale pour l'adoption d'une telle contrainte qui soit suffisamment accessible, précise et prévisible dans son application et pour autant que la limitation qui serait apportée au droit à la liberté, garanti par l'article 6 de la charte des droits fondamentaux, du fait d'un tel prononcé respecte les autres conditions posées à cet égard à l'article 52, paragraphe 1, de celle-ci. En revanche, en l'absence d'une telle base légale dans le droit interne, le droit de l'Union n'habilite pas cette juridiction à avoir recours à une telle mesure.**

Signatures