



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
prezentate la 14 noiembrie 2019¹

Cauza C-752/18

**Deutsche Umwelthilfe eV
împotriva
Freistaat Bayern**

[cerere de decizie preliminară formulată de Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunalul Administrativ Superior din Bavaria, Germania)]

„Trimitere preliminară – Mediu – Poluare atmosferică – Directiva 2008/50/CE – Plan privind calitatea aerului – Valori-limită pentru dioxidul de azot – Efectivitatea dreptului Uniunii – Obligația instanțelor naționale de a lua toate măsurile necesare pentru a asigura punerea în aplicare a unei directive – Nerespectarea de către administrație a unor hotărâri judecătorești – Somații și penalități cu titlu cominatoriu ineficiente – Articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – Dreptul la o cale de atac jurisdicțională efectivă – Privare de libertate a titularilor unei funcții publice sau de demnitate publică în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești – Necesitatea respectării articolului 6 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – Dreptul la libertate personală”

I. Introducere

1. Cererea de decizie preliminară formulată de Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunalul Administrativ Superior din Bavaria, Germania) are ca obiect punerea în aplicare efectivă a dreptului Uniunii și, mai precis, a Directivei 2008/50/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2008 privind calitatea aerului înconjurător și un aer mai curat pentru Europa². Cum să se asigure respectarea hotărârilor judecătorești naționale, în speță în domeniul foarte sensibil al dreptului mediului? În fața intenției vădite a unor titulari ai unei funcții publice sau de demnitate publică de a nu respecta anumite hotărâri judecătorești care au dobândit autoritate de lucru judecat, dreptul Uniunii permite sau impune recurgerea la măsura privării de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești dacă aceasta există în ordinea juridică națională în cauză, dar nu este prevăzută în privința unor asemenea persoane? Această întrebare trebuie să implice luarea în considerare a două drepturi fundamentale, dreptul la o cale de atac jurisdicțională efectivă și dreptul la libertate.

¹ Limba originală: franceza.

² JO 2008, L 152, p. 1. Această directivă a înlocuit Directiva 96/62/CE a Consiliului din 27 septembrie 1996 privind evaluarea și gestionarea calității aerului înconjurător (JO 1996, L 296, p. 55, Ediție specială, 15/vol. 3, p. 198).

2. Această problemă este ridicată în cadrul unui litigiu între organizația neguvernamentală Deutsche Umwelthilfe eV și Freistaat Bayern (landul Bavaria, Germania) referitor la o hotărâre pronunțată de Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunalul Administrativ Superior din Bavaria) prin care landul menționat a fost obligat să își modifice planul privind calitatea aerului prin stabilirea unor interdicții de circulație pentru vehiculele cu motor diesel în orașul München (Germania). Acesta refuză însă să stabilească astfel de interdicții, în pofida penalităților cu titlu cominatoriu repetate aplicate în privința sa.

3. Confruntată cu insuficiența mijloacelor din dreptul intern pentru impunerea respectării hotărârii în cauză de către landul Bavaria, instanța de trimitere ridică, în aceste condiții, problema întinderii obligațiilor care îi revin în temeiul dreptului Uniunii în ceea ce privește asigurarea punerii în aplicare a Directivei 2008/50 și a dreptului fundamental la o cale de atac jurisdicțională efectivă.

4. În prezentele concluzii, vom arăta motivele pentru care, în opinia noastră, în conformitate cu dreptul Uniunii, obligația instanței naționale de a aplica măsuri coercitive pentru a asigura efectivitatea acestui drept nu este nelimitată, în special atunci când măsurile respective pot aduce atingere unui alt drept fundamental, în speță dreptul la libertate.

5. Propunem Curții să statueze că, deși instanța națională trebuie, ca regulă generală, să facă totul pentru a asigura punerea în aplicare efectivă a dreptului Uniunii și, în acest scop, să ia orice măsură din dreptul național pentru a constrânge titularii unei funcții publice sau de demnitate publică să se conformeze unei hotărâri judecătorești care a dobândit autoritate de lucru judecat, dreptul Uniunii nu obligă și nici nu autorizează instanța națională să adopte o măsură privativă de libertate atunci când aceasta nu este prevăzută de o lege clară, previzibilă, accesibilă și fără caracter arbitrar.

II. Cadrul juridic

A. *Dreptul internațional*

6. Articolul 9 din Convenția de la Aarhus³ prevede un acces larg al publicului la justiție în scopul de a contribui, în conformitate cu articolul 1 din această convenție, la protejarea dreptului fiecărei persoane din generațiile prezente și viitoare de a trăi într-un mediu propice sănătății și bunăstării sale.

B. *Dreptul Uniunii*

7. Articolul 13 din Directiva 2008/50, intitulat „Valorile-limită și pragurile de alertă pentru protecția sănătății umane” prevede, la alineatul (1), ca statele membre să respecte anumite valori-limită pentru dioxidul de azot.

8. Articolul 23 alineatul (1) din această directivă impune statelor membre să întocmească planuri privind calitatea aerului atunci când, în anumite zone sau aglomerări, nivelul poluanților în aerul inconjurător depășește valorile-limită prevăzute de directiva menționată.

³ Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu, semnată la Aarhus la 25 iunie 1998 și aprobată în numele Comunității Europene prin Decizia 2005/370/CE a Consiliului din 17 februarie 2005 (JO 2005, L 124, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 201, denumită în continuare „Convenția de la Aarhus”).

C. Dreptul german

9. Articolul 2 alineatul (2) a doua teză din Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Constituția Republicii Federale Germania) din 23 mai 1949 (BGB1 1949 I, p. 1, denumită în continuare „Constituția”) prevede un drept fundamental la libertatea personală. În conformitate cu articolul 104 alineatul (1) prima teză din Constituție, „[[l]ibertatea persoanei nu poate fi restrânsă decât în temeiul unei legi oficiale și cu respectarea formelor prevăzute în aceasta”.

10. Articolul 167 alineatul (1) prima teză din Verwaltungsgerichtsordnung (Codul de procedură administrativă, denumit în continuare „VwGO”) prevede:

„În lipsa unei dispoziții speciale în prezenta lege, executarea este reglementată, *mutatis mutandis*, de cartea a opta din Zivilprozessordnung [Codul de procedură civilă, denumit în continuare «ZPO»].”

11. Articolul 172 din VwGO care constituie, potrivit instanței de trimitere, o asemenea dispoziție specială și care, în conformitate cu teza introductivă a articolului 167 alineatul (1) prima teză din VwGO, exclude în principiu aplicarea dispozițiilor în materie de executare silită cuprinse în cartea a opta din ZPO, prevede:

„Dacă, în cazurile prevăzute la articolul 113 alineatul (1) a doua teză, la articolul 113 alineatul (5) și la articolul 123, administrația nu se conformează somației care i-a fost adresată prin hotărârea judecătorească sau prin ordonanța care dispune măsuri provizorii, instanța de prim grad poate, la cerere, să o amenințe cu stabilirea unei penalități cu titlu cominatoriu în cuantum de până la 10 000 de euro în cazul neexecutării sale în termenul pe care îl stabilește, să procedeze în cazul neexecutării în termenul menționat la impunerea acestei penalități cu titlu cominatoriu și să procedeze din oficiu la executarea silită. Aceeași somație poate determina în mai multe etape amenințarea cu o penalitate cu titlu cominatoriu, impunerea și executarea sa.”

12. Articolul 888, care este inclus în cartea a opta din ZPO, prevede la alineatele (1) și (2):

„(1) În cazul în care o acțiune nu poate fi executată de către un terț și dacă executarea acesteia nu depinde decât de voința debitorului, la cerere, instanța sesizată în primă instanță trebuie să constrângă debitorul în vederea executării acțiunii prin aplicarea unei penalități cu titlu cominatoriu și, în cazul în care aceasta nu poate fi recuperată, prin privarea de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești, sau prin privarea de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești. Cuantumul fiecărei penalități cu titlu cominatoriu nu poate depăși 25 000 de euro. Dispozițiile din secțiunea 2 referitoare la privarea de libertate se aplică *mutatis mutandis* privării de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești.

(2) Mijloacele de constrângere sunt dispuse fără avertisment prealabil de natură cominatorie.”

13. Potrivit articolului 890 alineatele (1) și (2) din ZPO, un avertisment de natură cominatorie este comunicat debitorului unei obligații de a nu realiza o acțiune sau de a permite realizarea unei acțiuni înainte ca acesta din urmă să fie condamnat la plata unei amenzi sau la privarea de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești.

III. Litigiul principal, întrebarea preliminară și procedura în fața Curții

14. Deutsche Umwelthilfe, o organizație neguvernamentală germană autorizată să introducă acțiuni colective în domeniul mediului, în sensul articolului 9 alineatul (2) al doilea paragraf din Convenția de la Aarhus și al articolului 11 alineatul (3) a doua și a treia teză din Directiva 2011/92/UE⁴, a introdus o acțiune împotriva landului Bavaria prin care a urmărit constrângerea acestuia la respectarea valorilor-limită pentru dioxidul de azot stabilite prin Directiva 2008/50.

15. Din decizia de trimitere reiese că depășiri uneori considerabile ale valorilor-limită respective au fost constatate, pe cale judiciară, pe teritoriul orașului München de mai mulți ani. Aceste depășiri ar privi aproximativ 250 de drumuri sau secțiuni de drumuri și ar atinge în anumite cazuri dublul valorilor autorizate.

16. Prin hotărârea din 9 octombrie 2012, Verwaltungsgericht München (Tribunalul Administrativ din München, Germania) a obligat landul Bavaria să modifice „planul de acțiune pentru calitatea aerului”, care corespunde „planului privind calitatea aerului”, în sensul articolului 23 din Directiva 2008/50, în ceea ce privește orașul München, pentru ca acesta să respecte valorile menționate. Hotărârea în cauză a dobândit autoritate de lucru judecat.

17. Prin Ordonanța din 21 iunie 2016, această instanță a adresat landului Bavaria un avertisment privind impunerea unei penalități cu titlu cominatoriu pentru depășirea valorilor-limită în discuție, împotriva căruia landul a formulat o acțiune.

18. Prin ordonanța din 27 februarie 2017, Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunalul Administrativ Superior din Bavaria) a respins această acțiune. Constatând că landul Bavaria nu a respectat încă hotărârea din 9 octombrie 2012, el l-a amenințat pe acesta din urmă cu mai multe penalități cu titlu cominatoriu în cuantum total de 10 000 de euro dacă nu va lua măsurile necesare pentru respectarea valorilor-limită menționate. Măsurile în cauză includeau impunerea unor interdicții de circulație pentru anumite vehicule cu motor diesel în anumite zone urbane⁵. Această ordonanță a dobândit, la rândul său, autoritate de lucru judecat.

19. La cererea Deutsche Umwelthilfe, Verwaltungsgericht München (Tribunalul Administrativ din München) a impus, prin ordonanța din 26 octombrie 2017, una dintre penalitățile cu titlu cominatoriu prevăzute de ordonanța precedentă din 27 februarie 2017. Landul Bavaria nu a atacat această decizie și a plătit penalitatea cu titlu cominatoriu aplicată.

20. Prin ordonanțele din 29 ianuarie 2018, instanța respectivă a impus, la cererea Deutsche Umwelthilfe, o altă penalitate cu titlu cominatoriu dintre cele care fac obiectul ordonanței din 27 februarie 2017 și a amenințat landul Bavaria cu o nouă penalitate cu titlu cominatoriu în cuantum de 4 000 de euro. În schimb, tribunalul menționat a respins, printre altele, cererea de dispunere a măsurii privării de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești împotriva ministrului pentru mediu și protecția consumatorilor din landul Bavaria aflat în funcție la momentul respectiv sau, în mod alternativ, împotriva prim-ministrului landului în cauză. Deutsche Umwelthilfe a atacat cu recurs hotărârea respectivă la Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunalul Administrativ Superior din Bavaria).

⁴ Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului (JO 2012, L 26, p. 1).

⁵ Potrivit instanței de trimitere, caracterul adecvat al unor asemenea măsuri de interdicție a circulației pentru respectarea valorilor-limită prevăzute în Directiva 2008/50 este confirmat de o hotărâre a Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală, Germania) din 27 februarie 2018 (7 C 26.16).

21. Instanța de trimitere subliniază că landul Bavaria nu a respectat încă somațiile care i-au fost adresate prin Ordonanța din 27 februarie 2017 și că nu este de așteptat ca acesta să respecte ordonanța menționată. Dimpotrivă, anumiți reprezentanți ai landului Bavaria, printre care prim-ministrul său, și-ar fi exprimat public intenția de a nu respecta obligația de a interzice circulația vehiculelor cu motor diesel pe anumite drumuri. Landul ar fi arătat totodată în fața Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunalul Administrativ Superior din Bavaria) în cadrul procedurii principale că apreciază ca fiind disproporționată interzicerea circulației vehiculelor diesel pe anumite drumuri sau porțiuni de drumuri și că, prin urmare, nu trebuie să se adopte măsuri în acest sens.

22. Potrivit instanței de trimitere, dacă puterea executivă își manifestă, în mod totodată clar și ferm, intenția de a nu se conforma anumitor hotărâri judecătorești, trebuie să se considere că este exclus ca amenințările cu și impunerea unor noi penalități cu titlu cominatoriu, de o valoare mai ridicată, să aibă un efect asupra comportamentului său. Aceasta ar fi situația cu atât mai mult cu cât plata unei penalități cu titlu cominatoriu nu ar implica nicio pierdere patrimonială pentru land. Plata penalității respective cu titlu cominatoriu s-ar efectua, de fapt, prin includerea sumei stabilite de instanță printre cheltuielile aferente unei anumite poziții bugetare a landului și contabilizarea aceleiași sume ca venit al casieriei centrale a landului.

23. Instanța menționată adaugă că ZPO prevede privarea de libertate pentru asigurarea executării anumitor hotărâri judecătorești. Totuși, instrumentul în cauză nu ar fi aplicabil titularilor unei funcții publice sau de demnitate publică pentru motive de drept constituțional.

24. Astfel, deși articolul 167 alineatul (1) prima teză din VwGO ar permite să se aplice – sub rezerva existenței unei dispoziții speciale în sens contrar – măsurile prevăzute în cartea a opta din ZPO, dintre care privarea de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești, articolul 172 din VwGO ar constitui o asemenea dispoziție specială care exclude aplicarea unor măsuri de executare silită prevăzută în cartea a opta din ZPO.

25. Desigur, Bundesverfassungsgericht (Curtea Constituțională Federală, Germania) ar fi statuat deja că instanțele administrative au în principiu datoria de a considera, dacă este cazul, că nu sunt ținute de restricțiile care rezultă din articolul 172 din VwGO. În ordonanța sa din 9 august 1999 (1 BvR 2245/98), acesta ar fi subliniat că aplicarea altor mijloace de coerciție posibile în temeiul dispozițiilor coroborate ale articolului 167 din VwGO și ale ZPO „s-ar impune, dată fiind necesitatea unei protecții jurisdicționale eficiente, în orice caz dacă amenințarea cu și impunerea unei penalități cu titlu cominatoriu limitate la 2 000 DEM [aproximativ 1 000 de euro, plafon în vigoare în perioada respectivă] nu este de natură să protejeze drepturile persoanei interesate”. Potrivit ordonanței menționate:

„Dacă, de exemplu, având în vedere experiența anterioară, declarațiile univoce sau amenințarea cu mai multe penalități cu titlu cominatoriu rămase fără efect, este clar că administrația nu va ceda sub presiunea unei penalități cu titlu cominatoriu, atunci necesitatea unei protecții jurisdicționale eficiente impune să se recurgă la aplicarea *mutatis mutandis* a normelor de procedură civilă, autorizată prin articolul 167 din VwGO și să se ia măsuri coercitive mai drastice pentru a constrânge administrația să se conformeze legii [...]. În ultimă instanță, identificarea mijloacelor de constrângere mai ferme reglementate prin articolele 885-896 din ZPO [...], a ordinii și formei acestora aplicabile la executare, dacă este necesar, revine aprecierii instanței administrative [...].”

26. Aceste dispoziții ar include executarea de către un terț care, în opinia instanței de trimitere, nu ar putea fi luată în considerare în cadrul prezentei cauze, precum și privarea de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești prevăzută la articolul 888 din ZPO.

27. Totuși, în opinia instanței de trimitere, dacă s-ar aplica privarea de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești în ceea ce privește titularii unei funcții publice sau de demnitate publică ai landului Bavaria în temeiul articolului 888 din ZPO, ar fi încălcată astfel condiția, enunțată de Bundesverfassungsgericht (Curtea Constituțională Federală) în ordonanța sa din 13 octombrie 1970 (1 BvR 226/70), potrivit căreia obiectivul urmărit în prezent prin recurgerea la acest articol trebuie să fi fost avut în vedere de legiuitor la momentul adoptării legii. Având în vedere geneza articolului 888 din ZPO, nu aceasta este situația.

28. Pentru acest motiv, instanțele germane ar fi considerat, în mod repetat – chiar și după pronunțarea ordonanței Bundesverfassungsgericht (Curtea Constituțională Federală) din 9 august 1999 (1 BvR 2245/98) – ca fiind ilegală amenințarea cu privarea de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești în cazul titularilor unei funcții publice sau de demnitate publică care aparțin puterii executive.

29. Totuși, instanța de trimitere ridică problema dacă dreptul Uniunii impune sau permite o apreciere diferită a situației juridice în discuție în litigiul principal.

30. Potrivit acestei instanțe, dacă amenințarea cu privarea de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal se impunea în temeiul dreptului Uniunii, instanțele germane nu ar fi autorizate să țină seama de obstacolul reprezentat de jurisprudența constituțională. Instanța națională ar avea obligația de a asigura efectul deplin al dispozițiilor dreptului Uniunii, înlăturând, dacă este necesar, din oficiu aplicarea oricărei dispoziții contrare a legislației naționale, fără a trebui să solicite sau să aștepte eliminarea prealabilă a acesteia pe cale legislativă sau prin orice alt procedeu constituțional, precum și a oricărei jurisprudențe naționale contrare.

31. În aceste împrejurări, Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunalul Administrativ Superior din Bavaria) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Trebuie interpretate:

- 1) cerința înscrisă la articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) potrivit căreia statele membre adoptă orice măsură generală sau specială pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii,
- 2) principiul enunțat, printre altele, la articolul 197 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) privind punerea în aplicare efectivă a dreptului Uniunii de către statele membre,
- 3) dreptul garantat prin articolul 47 primul paragraf din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene la o cale de atac efectivă⁶,
- 4) obligația statelor părți de asigurare a unor căi de atac efective în domeniul mediului care decurge din articolul 9 alineatul (4) prima teză din [Convenția de la Aarhus],
- 5) obligația statelor membre prevăzută la articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE privind asigurarea unei protecții jurisdicționale efective în domeniile reglementate de dreptul Uniunii

6 JO 2007, C 303, p. 1, denumită în continuare „carta”.

în sensul că o instanță germană poate – și este chiar obligată dacă este necesar – să dispună privarea de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești împotriva unor titulari ai unei funcții publice sau ai unei funcții de demnitate publică dintr-un land federal german pentru ca astfel să se asigure punerea în aplicare a obligației landului federal respectiv de actualizare a unui plan privind calitatea aerului în sensul articolului 23 din Directiva 2008/50, cu un anumit conținut minim, dacă acest land federal a fost condamnat prin hotărâre cu autoritate de lucru judecat să elaboreze o actualizare cu acest conținut minim și

- mai multe amenințări cu și impuneri de penalități cu titlu cominatoriu împotriva landului federal au rămas fără rezultat,
- amenințările cu și impunerile de penalități cu titlu cominatoriu nu au ca rezultat niciun efect coercitiv notabil nici atunci când acestea ar viza sume mai mari decât în trecut, întrucât, pentru landul împotriva căruia s-a pronunțat hotărârea cu autoritate de lucru judecat, plata penalităților cu titlu cominatoriu nu determină pierderi financiare, ci are loc doar un transfer contabil al sumei stabilite de la o poziție bugetară din cadrul bugetului landului către o alta,
- landul federal condamnat prin hotărâre cu autoritate de lucru judecat a afirmat în acest sens, atât în fața instanțelor, cât și în mod public – inclusiv prin titularul celei mai înalte funcții politice a landului în fața Parlamentului –, că nu își va îndeplini obligațiile impuse pe cale judecătorească în legătură cu planificarea calității aerului,
- dreptul național prevede, în principiu, instituția privării de libertate în scopul constrângerii la executarea hotărârilor judecătorești, însă jurisprudența Curții Constituționale naționale se opune aplicării dispoziției relevante unei situații precum cea de față și
- pentru o situație precum cea de față, dreptul național nu dispune de mijloace de constrângere care să fie mai eficiente decât amenințările cu și impunerile de penalități cu titlu cominatoriu, dar mai puțin intruzive decât privarea de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești, iar recurgerea la astfel de mijloace de constrângere nu poate fi luată în considerare nici în principiu?”

32. Deutsche Umwelthilfe, landul Bavaria și Comisia Europeană au prezentat observații scrise în fața Curții. Aceleași părți și persoanele interesate, precum și guvernul german au fost reprezentați în cursul ședinței de audiere a pledoariilor, care a avut loc la 3 septembrie 2019.

IV. Analiză

A. Observații introductive

33. Întrebarea instanței de trimitere legată de punerea în aplicare efectivă a dreptului Uniunii vizează măsurile pe care o instanță națională poate sau trebuie să le ia în privința administrației, ținând seama de două tipuri de obligații care îi sunt impuse acesteia din urmă, în primul rând, prin dispoziții de drept derivat, în speță ale Directivei 2008/50 și, în al doilea rând, prin hotărâri judecătorești deja pronunțate în privința sa pentru asigurarea aplicării dreptului respectiv.

34. Problematika aflată în fața instanței de trimitere este cea a lipsei de mijloace coercitive suficiente în dreptul intern pentru constrângerea titularilor unei funcții publice sau de demnitate publică să se conformeze hotărârilor sale și, astfel, să respecte dreptul Uniunii.

35. Dispozițiile citate de instanța de trimitere referitoare la primul tip de obligații sunt articolul 4 alineatul (3) TUE, care stabilește principiul cooperării loiale dintre Uniune și statele membre și impune acestora din urmă să adopte orice măsură necesară pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care rezultă din actele instituțiilor și articolul 197 alineatul (1) TFUE, care subliniază caracterul esențial pentru buna funcționare a Uniunii al punerii în aplicare efective a dreptului Uniunii de către statele membre.

36. În susținerea celui de al doilea tip de obligații, instanța de trimitere menționează dreptul la o cale de atac jurisdicțională efectivă formulat la articolul 47 din cartă și prevăzut la articolul 9 din Convenția de la Aarhus. Din acest drept decurge obligația care revine statelor membre, în conformitate cu articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, de a stabili căile de atac necesare pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii.

37. După cum reiese din cadrul juridic prezentat de instanța de trimitere, măsurile de executare a unei hotărâri judecătorești în dreptul *civil* german includ impunerea de penalități cu titlu cominatoriu, executarea de către un terț și privarea de libertate în scopul constrângerii la executare. În ceea ce privește dreptul *administrativ* german, acesta prevede posibilitatea impunerii de penalități cu titlu cominatoriu pentru asigurarea respectării de către administrație a somației care îi este adresată prin hotărâre judecătorească. Ele au o valoare mai mică decât în dreptul civil. Dacă recurgerea la penalități cu titlu cominatoriu se dovedește inefficientă, potrivit instanței de trimitere este posibil să se recurgă la normele de drept civil care prevăd în special penalități cu titlu cominatoriu care pot atinge un quantum de 25 000 de euro în loc de 10 000 de euro, însă privarea de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești nu ar putea fi aplicată în privința titularilor unei funcții publice sau de demnitate publică. După cum s-a arătat la punctul 27 din prezentele concluzii, aceasta ar decurge din dreptul constituțional german, astfel cum a fost interpretat de Bundesverfassungsgericht (Curtea Constituțională Federală).

38. Precizăm în acest stadiu că prezentarea respectivă a cadrului juridic național este contestată de Deutsche Umwelthilfe⁷. Totuși, atunci când este sesizată cu titlu preliminar de o instanță națională, Curtea trebuie să se limiteze la a lua în considerare interpretarea dreptului național care i-a fost prezentată de instanța menționată⁸. Astfel, oricare ar fi criticile exprimate de părțile din cauza principală împotriva interpretării dreptului național reținute de instanța de trimitere, analiza prezentei trimiteri preliminare trebuie realizată în funcție de interpretarea acestui drept efectuată de instanța respectivă.

39. Din dosarul prezentat Curții reiese că motivul pentru care mijloacele de constrângere utilizate împotriva statului și a administrației sale în dreptul național german sunt mai moderate decât în dreptul civil ar avea legătură cu faptul că statul respectă de regulă hotărârile judecătorești care îl vizează. Chiar și în opinia Deutsche Umwelthilfe, prezenta cauză ar fi de altfel un caz excepțional.

⁷ Deutsche Umwelthilfe susține că există un temei legal pentru aplicarea privării de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești în cazul titularilor unei funcții publice sau de demnitate publică. El ar figura la articolul 167 din VwGO care recunoaște posibilitatea de a recurge la dreptul civil. Astfel, potrivit Deutsche Umwelthilfe, îndoelile instanței de trimitere nu reflectă legea astfel cum este instituită la acest articol 167, ci jurisprudența Bundesverfassungsgericht (Curtea Constituțională Federală). Landul Bavaria și guvernul german consideră că măsurile de executare care pot fi luate în privința administrației sunt prevăzute la articolul 167 din VwGO, care face trimitere la dreptul civil în cazul în care nu există dispoziții speciale. În opinia lor, articolul 172 din VwGO constituie o astfel de dispoziție și modificarea adusă acestui articolul 172 în urma emiterii Ordonanței Bundesverfassungsgericht (Curtea Constituțională Federală) din 9 august 1999 (1 BvR 2245/98), care ține seama de ordonanța respectivă prin majorarea quantumului maxim al penalităților cu titlu cominatoriu aplicabile administrației în vederea creșterii eficacității lor, are ca efect faptul că nu mai este posibil să se recurgă la alte măsuri mai coercitive prevăzute de dreptul civil.

⁸ A se vedea în acest sens Hotărârea din 14 iunie 2017, Online Games și alții (C-685/15, EU:C:2017:452, punctul 45), și printre altele Hotărârea din 21 iunie 2016, New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464, punctul 25).

40. Totuși, asemenea instanței de trimitere, Deutsche Umwelthilfe și Comisiei, dorim să subliniem că, deși excepțional, cazul de față nu este ne semnificativ. Dimpotrivă, refuzul titularilor unei funcții publice sau de demnitate publică ai landului Bavaria de a se conforma hotărârilor judecătorești în discuție în litigiul principal, care au dobândit autoritate de lucru judecat, poate să genereze consecințe grave, atât pentru sănătatea și viața persoanelor⁹, cât și pentru statul de drept¹⁰.

41. În acest context, trebuie să se considere că, prin intermediul întrebării sale preliminare, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă dreptul Uniunii, în special articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf TUE, articolul 197 alineatul (1) TFUE, articolul 47 alineatul (1) din cartă, articolul 9 din Convenția de la Aarhus și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, trebuie interpretat în sensul că, pentru a asigura punerea în aplicare efectivă a Directivei 2008/50 și a constrânge, în acest scop, titularii unei funcții publice sau de demnitate publică să se conformeze unei hotărâri judecătorești care a dobândit autoritate de lucru judecat, instanța națională poate sau trebuie să adopte în privința lor o măsură privativă de libertate precum privarea de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești, dacă în dreptul său național există această măsură, chiar dacă nu este prevăzută în privința unor asemenea persoane printr-o lege națională clară și previzibilă.

42. Pentru a răspunde la această întrebare, vom examina, într-o primă etapă, întinderea obligațiilor care revin instanței naționale în vederea garantării efectivității dreptului Uniunii (secțiunea B) și apoi, într-o a doua etapă, eventualele limite ale obligațiilor respective din perspectiva dreptului fundamental la libertate (secțiunea C).

B. Obligația de a garanta efectivitatea dreptului Uniunii

43. Curtea a avut deja ocazia să examineze măsurile care trebuie luate de instanța națională în temeiul principiului cooperării loiale prevăzut la articolul 4 alineatul (3) TUE și al dreptului justițiabililor la protecție jurisdicțională efectivă prevăzut la articolul 47 din cartă în cazul nerespectării de către un stat membru a dispozițiilor Directivei 2008/50 și în special a articolelor 13 și 23 din cuprinsul acesteia.

44. În această privință, din Hotărârile Janecek¹¹, ClientEarth¹² și Craeynest și alții¹³ rezultă că, atunci când un stat își încalcă obligațiile legate de elaborarea unui plan privind calitatea aerului, instanța națională este obligată să ia, la cererea particularilor în cauză, *orice măsură necesară*, precum o somație, dacă este *prevăzută de dreptul național*, pentru ca autoritatea competentă să întocmească planul menționat în condițiile prevăzute de Directiva 2008/50¹⁴.

45. Aceste hotărâri nu rezolvă decât în parte problema punerii în aplicare efective a dreptului Uniunii într-o situație precum cea din cauza principală. La fel ca în cauzele care au determinat pronunțarea hotărârilor menționate, problema punerii în aplicare a dreptului Uniunii nu privește transpunerea de către statul membru respectiv a Directivei 2008/50, ci acțiunile concrete realizate de stat pentru a se conforma acesteia. Totuși, la problema de mai sus se adaugă, în cadrul prezentei cauze, cea a nerespectării de către administrație a unor hotărâri judecătorești prin care este obligată să efectueze anumite acțiuni concrete, în speță stabilirea unor interdicții de circulație pe anumite drumuri.

9 Din decizia de trimitere, precum și din Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului din 21 septembrie 2005 privind calitatea aerului înconjurător și un aer mai curat pentru Europa [COM(2005) 447 final] rezultă că concentrațiile de dioxid de azot mult superioare celor autorizate prin lege afectează zilnic sănătatea persoanelor și speranța de viață a acestora.

10 A se vedea punctul 49 din prezentele concluzii.

11 Hotărârea din 25 iulie 2008 (C-237/07, EU:C:2008:447).

12 Hotărârea din 19 noiembrie 2014 (C-404/13, EU:C:2014:2382).

13 Hotărârea din 26 iunie 2019 (C-723/17, EU:C:2019:533).

14 Hotărârea din 26 iunie 2019, Craeynest și alții (C-723/17, EU:C:2019:533, punctul 56).

46. Se ridică problema dacă obligația instanței naționale de a lua „orice măsură necesară” pentru a asigura respectarea Directivei 2008/50, include, în asemenea situații, obligația de a aplica o măsură privativă de libertate, precum privarea de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești.

47. Această problemă se ridică cu atât mai mult în prezenta cauză, cu cât nerespectarea dreptului Uniunii este deosebit de gravă. Astfel, faptul că statul nu respectă o hotărâre judecătorească prin care este obligat să realizeze anumite acțiuni în vederea respectării directivei de mai sus aduce atingere dreptului fundamental al justițiabilului la o cale de atac jurisdicțională efectivă garantat de articolul 47 din cartă.

48. După cum reiese din Hotărârile Toma și Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci¹⁵ și Torubarov¹⁶, dreptul la o cale de atac jurisdicțională efectivă garantat la articolul 47 din cartă ar fi iluzoriu dacă ordinea juridică a unui stat membru ar permite ca o decizie judecătorească definitivă și obligatorie să rămână inoperantă în detrimentul unei părți, executarea unei hotărâri trebuind astfel să fie considerată drept parte integrantă a „căii de atac efective” în sensul acestui articol 47.

49. Refuzul statului membru de a respecta o hotărâre judecătorească poate totodată să aducă atingere statului de drept, care constituie una dintre valorile pe care se întemeiază Uniunea¹⁷. Respectarea statului de drept este obligatorie pentru toți resortisanții Uniunii și, în special, pentru reprezentanții statului, având în vedere responsabilitățile concrete care le revin în acest domeniu, chiar în virtutea funcțiilor lor¹⁸. Chiar și guvernul german a recunoscut aceasta în cursul ședinței, subliniind că o hotărâre judecătorească trebuie în mod evident să fie respectată de puterea executivă. La rândul său, Deutsche Umwelthilfe a arătat că statul respectă în general hotărârile judecătorești, penalitățile cu titlu cominatoriu moderate fiind suficiente, de regulă, pentru a determina administrația să li se conformeze.

50. Totuși, mai precis, atunci când astfel de penalități cu titlu cominatoriu, prevăzute de dreptul național în privința administrației, nu sunt suficiente pentru a constrânge statul membru să se conformeze unei hotărâri judecătorești care urmărește punerea în aplicare a unei directive, instanța națională poate sau trebuie să recurgă la alte măsuri decât cele aflate la dispoziția sa în temeiul dreptului respectiv?

51. Astfel, potrivit deciziei de trimitere, măsurile deja aplicate, în conformitate cu dreptul intern, și anume penalitățile cu titlu cominatoriu în cuantum total de 10 000 de euro, au rămas fără efect asupra landului Bavaria. Pe de altă parte, singurele măsuri care mai pot fi avute în vedere, în opinia instanței de trimitere, și anume penalitățile cu titlu cominatoriu care pot atinge 25 000 de euro, nu ar îndeplini în mai mare măsură cerința privind efectivitatea, întrucât nu au niciun impact asupra bugetului landului¹⁹, iar titularii unei funcții publice sau de demnitate publică ai acestuia din urmă au declarat public că nu au intenția să stabilească interdicții de circulație după cum a dispus instanța de trimitere.

52. În această privință, din Hotărârea Craeynest și alții²⁰ rezultă că măsurile necesare care trebuie luate de instanța națională pentru a asigura respectarea obligațiilor impuse de Directiva 2008/50 se limitează, în principiu, la cele prevăzute de dreptul național.

15 Hotărârea din 30 iunie 2016 (C-205/15, EU:C:2016:499, punctul 43).

16 Hotărârea din 29 iulie 2019 (C-556/17, EU:C:2019:626, denumită în continuare „Hotărârea Torubarov”, punctul 57).

17 A se vedea Hotărârea din 24 iunie 2019, Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme) (C-619/18, EU:C:2019:531, punctul 43), și Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punctele 30 și 31).

18 A se vedea prin analogie Hotărârea din 11 iulie 2006, Comisia/Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455, punctul 70).

19 A se vedea punctul 22 din prezentele concluzii.

20 Hotărârea din 26 iunie 2019 (C-723/17, EU:C:2019:533, punctul 56).

53. De asemenea, rezultă dintr-o jurisprudență constantă a Curții că executarea unei hotărâri judecătorești naționale referitoare la un act al Uniunii ține, în principiu, de autonomia procedurală a statelor membre. În lipsa unei reglementări a dreptului Uniunii în materie, îi revine ordinii juridice din fiecare stat membru atribuția de a stabili modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor destinate să asigure protecția drepturilor pe care justițiabilii le au în temeiul dreptului Uniunii²¹. Autonomia procedurală menționată se exercită sub rezerva că modalitățile prevăzute nu trebuie să fie mai puțin favorabile decât cele care reglementează situații similare de natură internă (principiul echivalenței) și nu trebuie să facă imposibilă în practică sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii (principiul efectivității)²². Principiul echivalenței nu este în discuție în prezenta cauză.

54. În speță, în cauza principală, măsurile luate de instanța națională nu permit să se asigure aplicarea efectivă a Directivei 2008/50 și, în mod corelativ, această situație face practic imposibilă exercitarea de către Deutsche Umwelthilfe a drepturilor de care beneficiază în temeiul directivei respective.

55. Se ridică problema dacă dreptul Uniunii oferă instrumente care să permită, în asemenea împrejurări, depășirea obstacolelor întâlnite în dreptul intern. În această privință, trebuie să se verifice dacă principiul supremației dreptului Uniunii constituie un astfel de instrument.

56. În virtutea principiului menționat, dreptul Uniunii prevalează asupra dreptului statelor membre și impune tuturor entităților acestora din urmă să dea efect deplin diferitelor norme din dreptul Uniunii²³. Instanțele naționale sunt obligate astfel să interpreteze dreptul lor intern, în măsura posibilului, în conformitate cu cerințele dreptului Uniunii, pentru a asigura deplina eficacitate a acestuia din urmă²⁴.

57. Deși obligația de interpretare conformă nu este nelimitată și, în special, nu poate servi drept temei al unei interpretări *contra legem* a dreptului național, ea impune totuși, în măsura posibilului, luarea în considerare a ansamblului dreptului intern și aplicarea metodelor de interpretare recunoscute de acesta, pentru a garanta efectivitatea deplină a dreptului Uniunii și pentru a identifica o soluție conformă cu finalitatea urmărită de acesta²⁵.

58. Instanțele naționale sunt astfel obligate să modifice, dacă este cazul, o jurisprudență consacrată atunci când aceasta se întemeiază pe o interpretare a dreptului intern incompatibilă cu obiectivele unei directive și să lase neaplicată, din oficiu, orice interpretare care ar fi obligatorie pentru ele, în temeiul dreptului lor național, dacă această interpretare nu este compatibilă cu directiva în discuție²⁶.

59. În cazul în care nu poate să procedeze la o interpretare a reglementării naționale care să fie conformă cu cerințele dreptului Uniunii, instanța națională poate avea, în temeiul principiului supremației dreptului Uniunii, în cadrul unui litigiu introdus împotriva unei autorități publice, obligația să lase neaplicată orice normă națională contrară unei norme europene dacă ea are efect direct, în sensul că este suficient de clară, precisă și necondiționată pentru a conferi particularilor un drept care să poată fi invocat ca atare, în fața unei instanțe naționale²⁷.

21 Hotărârea din 13 martie 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, punctul 39).

22 Hotărârea din 26 iunie 2019, Craeynest și alții (C-723/17, EU:C:2019:533, punctul 54 și jurisprudența citată).

23 Hotărârea din 24 iunie 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, punctele 53 și 54).

24 Hotărârea din 24 iunie 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, punctul 55).

25 A se vedea în acest sens Hotărârea din 24 iunie 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, punctele 74, 76 și 77).

26 A se vedea în acest sens Hotărârea din 24 iunie 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, punctul 78).

27 A se vedea Hotărârea din 24 iunie 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, punctele 58 și 61).

60. Principiul supremației dreptului Uniunii a permis astfel depășirea multor obstacole de ordin procedural provenite din dreptul intern, în cadrul unor litigii întemeiate pe dreptul Uniunii. În anumite cazuri, acesta a putut determina instanța națională să aplice norme de procedură și să adopte măsuri în situații neprevăzute de dreptul național²⁸.

61. În recenta Hotărâre Torubarov, referitoare la o cerere de protecție internațională, Curtea a statuat că o legislație națională care conduce la o situație în care instanța de trimitere este lipsită de orice mijloc care să îi permită să asigure respectarea hotărârii sale de către autoritățile administrative vizate nu respectă conținutul esențial al dreptului la o cale de atac efectivă, consacrat prin articolul 47 din cartă²⁹. Ea a considerat că revine instanței naționale sarcina de a lăsa neaplicată, dacă este necesar, reglementarea națională care îi interzicea să substituie cu propria decizie pe cea a organismului administrativ care nu este conformă cu hotărârea sa anterioară³⁰.

62. La fel ca în prezenta cauză, instanța de trimitere aprecia că nu dispune de mijloace coercitive suficiente, în temeiul dreptului său național, pentru a impune respectarea hotărârii sale de către administrație și a asigura deplina eficacitate a dreptului Uniunii. Prin urmare, există o analogie între prezenta cauză și Hotărârea Torubarov.

63. Având în vedere considerațiile amintite, ce consecință trebuie să rezulte din principiul supremației dreptului Uniunii în prezenta cauză?

64. După cum reiese din cuprinsul punctelor 58 și 59 din prezentele concluzii, instanța națională este obligată, în măsura posibilului, să lase neaplicată o jurisprudență care împiedică aplicarea deplină a dreptului Uniunii sau chiar o lege care creează un asemenea obstacol, atunci când litigiul între un particular și stat, cu care este sesizată, are ca obiect o dispoziție a dreptului Uniunii cu efect direct³¹.

65. Instanța de trimitere arată că, în opinia sa, este posibilă interpretarea dreptului național astfel încât să se asigure efectul deplin al dispozițiilor dreptului Uniunii în cadrul cauzei principale. În acest scop, ea propune utilizarea mecanismului interpretării conforme amintit la punctul 56 din prezentele concluzii, prin aplicarea sa în cazul măsurilor de executare silită prevăzute de dreptul național privit în ansamblul său.

66. Întrucât aplicarea unor penalități cu titlu cominatoriu în quantum total de 10 000 de euro s-a dovedit inefficientă și nici impunerea unor penalități cu titlu cominatoriu mai mari, până la 25 000 de euro, nu are mai multe șanse să producă efectul urmărit, în opinia acestei instanțe este necesar să se aplice privarea de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești. Aceasta ar implica să se țină seama de o jurisprudență a Bundesverfassungsgericht (Curtea Constituțională Federală), de cea din 1999³², care are în vedere luarea în considerare a măsurilor mai coercitive care

28 A se vedea Hotărârea din 19 iunie 1990, Factortame și alții (C-213/89, EU:C:1990:257, punctul 23), Hotărârea din 20 septembrie 2001, Courage și Crehan (C-453/99, EU:C:2001:465, punctul 26 și punctul 36 a doua liniuță), Hotărârea din 21 noiembrie 2002, Cofidis (C-473/00, EU:C:2002:705, punctul 38), precum și Hotărârea din 14 martie 2013, Aziz (C-415/11, EU:C:2013:164, punctul 64).

29 Hotărârea Torubarov (punctele 71 și 72).

30 Hotărârea Torubarov (punctul 74).

31 În ceea ce privește articolul 23 din Directiva 2008/50, Curtea a statuat deja că această dispoziție impune o obligație clară de a întocmi un plan privind calitatea aerului care să fie conform cu anumite cerințe care poate fi invocată de particulari împotriva autorităților publice (a se vedea Hotărârea din 19 noiembrie 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, punctele 53-56 și jurisprudența citată). În ceea ce privește articolul 47 din cartă, Curtea a considerat că, în cadrul unui litigiu referitor la o situație reglementată de dreptul Uniunii, acest articol este suficient în sine și nu trebuie să fie precizat prin dispoziții ale dreptului Uniunii sau ale dreptului național pentru a conferi particularilor un drept care să poată fi invocat ca atare (Hotărârea din 17 aprilie 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, punctul 78, și Hotărârea Torubarov, punctul 56).

32 Ordonanța din 9 august 1999 (1 BvR 2245/98). Cauza care a determinat emiterea acestei ordonanțe a avut ca obiect refuzul unei municipalități de a închiria o sală unui anumit partid politic. Bundesverfassungsgericht (Curtea Constituțională federală) a considerat că măsurile prevăzute de VwGO, în special articolul 172, se pot dovedi insuficiente și că, într-o astfel de situație, aplicarea normelor din ZPO este posibilă *mutatis mutandis* [„in entsprechender Anwendung”] potrivit articolului 167 din VwGO. Bundesverfassungsgericht (Curtea Constituțională federală) oferă exemple de măsuri de executare silită întemeiate pe ZPO care privesc toate executarea de către un terț (de exemplu, deschiderea sălii de către un executor judecătoresc). Privarea de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești nu este însă menționată în ordonanță.

există în dreptul civil german, dar să se ignore o jurisprudență a aceleiași instanțe din anul 1970³³ care ar constitui un obstacol în calea privării de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești a titularilor unei funcții publice sau de demnitate publică. Obstacolul menționat ar fi cauzat de lipsa unei legi clare și precise care să îndeplinească anumite cerințe formale cu privire la persoanele în cauză. Articolul 888 din ZPO nu ar corespunde cerințelor respective și, după cum a arătat guvernul german în cursul ședinței ca răspuns la o întrebare a Curții, nicio măsură privativă de libertate nu ar fi fost de altfel adoptată de instanțele germane împotriva lor pe acest temei.

67. Totuși, se ridică problema dacă instanța națională trebuie să meargă atât de departe în interpretarea dreptului său național pentru a asigura efectul deplin al articolului 23 din Directiva 2008/50 și al articolului 47 din cartă, înlăturând aplicarea unei jurisprudențe sau chiar a unei legi care protejează justițiabilul. Considerăm că răspunsul este negativ.

68. Astfel, în practică, deplina efectivitate a dreptului Uniunii poate să cunoască limite. Este necesar ca instanța națională, căreia îi revine obligația de a aplica dreptul Uniunii, să pună uneori în balanță mai multe drepturi fundamentale³⁴. În anumite cazuri, aplicarea deplină a unei norme de drept al Uniunii trebuie înlăturată în numele unui principiu general de drept³⁵ sau al unui drept fundamental³⁶.

69. În măsura în care constrângerea la executarea unei hotărâri judecătorești implică privarea de libertate, este important să se verifice dacă înlăturarea aplicării unei părți din dreptul național, astfel cum este avută în vedere de instanța de trimitere, pentru punerea în aplicare pe deplin a unei directive și asigurarea dreptului la o cale de atac jurisdicțională efectivă, este compatibilă cu articolul 6 din cartă, care garantează dreptul la libertate.

C. Luarea în considerare a dreptului fundamental la libertate

70. Articolul 6 din cartă prevede un drept fundamental la libertate care îl reflectă pe cel instituit la articolul 5 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „CEDO”)³⁷.

71. Dreptul la libertate menționat trebuie interpretat din perspectiva articolului 52 alineatul (1) din cartă, potrivit căruia orice restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților recunoscute prin cartă trebuie să fie prevăzută de lege și să respecte substanța acestor drepturi și libertăți.

72. Jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului, la care trebuie să se facă trimitere în conformitate cu articolul 52 alineatul (3) din cartă, în cazul unui drept ce corespunde unui drept prevăzut de CEDO, confirmă necesitatea unei legi. Această jurisprudență și în special Hotărârea Del Rio Prada împotriva Spaniei³⁸ pune accentul pe calitatea legii, subliniind că orice privare de libertate trebuie să aibă un temei juridic, iar legea în cauză este necesar să fie suficient de accesibilă, precisă și

33 Ordonanța din 13 octombrie 1970 (1 BvR 226/70).

34 A se vedea, pentru punerea în balanță a dreptului la respectarea vieții private și a dreptului la libertatea de exprimare, Hotărârea din 16 decembrie 2008, Satakunnan Markkinapörssi și Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, punctele 52 și 53).

35 A se vedea Hotărârea din 24 octombrie 2018, XC și alții (C-234/17, EU:C:2018:853, punctul 53).

36 A se vedea Hotărârea din 17 ianuarie 2019, Dzivev și alții (C-310/16, EU:C:2019:30, punctele 33, 34, 36 și 39).

37 Potrivit Explicațiilor cu privire la cartă (JO 2007, C 303, p. 17), dreptul la libertate prevăzut la articolul 6 din cartă corespunde dreptului garantat la articolul 5 din CEDO și are, în conformitate cu articolul 52 alineatul (3) din cartă, același înțeles și același domeniu de aplicare (a se vedea secțiunea „Explicație cu privire la articolul 6” primul paragraf).

38 Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Del Rio Prada împotriva Spaniei din 21 octombrie 2013 (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, punctul 125 și jurisprudența citată), precum și, în special, Hotărârea Curții EDO din 25 iunie 1996, Amuur împotriva Franței (CE:ECHR:1996:0625JUD001977692, punctul 50).

previzibilă în aplicarea sa pentru a evita orice risc de arbitrar. Curtea a preluat criteriile respective în Hotărârea Al Chodor, precizând că este obligatoriu să existe un temei juridic și că acesta trebuie să corespundă criteriilor privind claritatea, previzibilitatea, accesibilitatea și de protecția împotriva arbitrarului³⁹.

73. Arătăm că articolul 104 din Constituție, la care face referire instanța de trimitere, conține cerințe similare, prevăzând că libertatea persoanei nu poate fi restrânsă decât în temeiul unei legi, care trebuie să îndeplinească anumite criterii formale.

74. Or, în prezenta cauză, instanța națională afirmă în mod clar și ferm că dreptul intern nu cuprinde o asemenea lege referitoare la privarea de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești care a dobândit autoritate de lucru judecat a titularilor unei funcții publice sau de demnitate publică.

75. Această prezentare a dreptului național a fost desigur dezbătută în observațiile scrise ale părților și în ședința desfășurată în fața Curții. Totuși, pe lângă faptul că nu este de competența Curții să repună în discuție interpretarea dată dreptului național de către instanța de trimitere⁴⁰, subliniem că din dezbateri rezultă cel puțin că există o îndoială serioasă privind interpretarea dreptului național și, prin urmare, privind gradul de claritate și de previzibilitate al acestuia.

76. Potrivit Deutsche Umwelthilfe și instanței de trimitere, problema respectivă legată de previzibilitate ar putea fi depășită prin emiterea unui avertisment cominatoriu în privința persoanelor vizate. Totuși, instanța menționată arată ea însăși că acest tip de avertisment nu este prevăzut în ZPO în cazul obligațiilor de a face, precum obligația de a prevedea o interdicție de circulație pentru anumite vehicule⁴¹.

77. De asemenea, din decizia de trimitere reiese că există o incertitudine suplimentară deloc neglijabilă în ceea ce privește persoanele care pot fi supuse privării de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești.

78. Instanța de trimitere menționează astfel mai multe persoane, și anume, la nivelul landului, prim-ministrul și ministrul pentru mediu și protecția consumatorilor, iar la nivelul regiunii administrative Bavaria Superioară, președintele și vicepreședintele guvernului. Aceasta adaugă că trebuie vizate totodată, din motive de precauție, persoane care ocupă posturi de conducere în cadrul landului și al regiunii administrative Bavaria Superioară, întrucât organismele de conducere ale landului beneficiază de o imunitate parlamentară care, dacă nu ar fi ridicată, ar face ca privarea de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești să fie inoperantă.

79. Din enumerarea de mai sus rezultă că titularii unei funcții publice sau de demnitate publică principali de la nivelul landului ar putea evita privarea de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești. În schimb, înalții funcționari din regiunea administrativă Bavaria Superioară care, potrivit informațiilor furnizate de instanța de trimitere, sunt obligați să urmeze instrucțiunile landului, precum și ale persoanelor care ocupă o funcție de conducere în cadrul serviciilor competente ale acestuia din urmă și ale regiunii administrative Bavaria Superioară ar putea fi supuși unei astfel de măsuri. Cu privire la persoanele respective, instanța de trimitere precizează totuși că este necesar să se verifice de asemenea dacă li se poate cere în mod rezonabil să execute hotărârea judecătorească chiar și în situația în care ar trebui să acționeze împotriva opiniei superiorului lor ierarhic.

39 Hotărârea din 15 martie 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, punctele 38 și 40).

40 A se vedea punctul 38 din prezentele concluzii.

41 A se vedea punctele 12 și 13 din prezentele concluzii. Avertismentul cominatoriu nu este prevăzut la articolul 888 alineatul (2) din ZPO. În conformitate cu articolul 890 alineatele (1) și (2) din ZPO, acesta este prevăzut în cazul unei obligații de a nu face sau de a tolera o acțiune.

80. Rezultă din elementele care precedă că, presupunând chiar că prin privarea de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești se poate atinge obiectivul urmărit, și anume respectarea autorității de lucru judecat și, prin urmare, aplicarea deplină a Directivei 2008/50 – ceea ce, în opinia noastră, este departe de a fi sigur –, aplicarea unei astfel de măsuri în privința titularilor unei funcții publice sau de demnitate publică ai landului ar încălca dreptul fundamental la libertate, garantat prin articolul 6 din cartă, din cauza lipsei unei legi în acest sens sau, cel puțin, a lipsei unei legi clare și previzibile.

81. În pofida problemei legate de efectivitatea dreptului Uniunii și, în special, de ingerința în dreptul la o cale de atac jurisdicțională efectivă generată de situația concretă, instanța națională nu poate eluda respectarea cerințelor fundamentale ale articolului 6 din cartă.

82. După cum a subliniat guvernul german în cursul ședinței desfășurate în fața Curții, întrucât este vorba despre un litigiu care are ca obiect un drept întemeiat pe o directivă, instanța sesizată trebuie să interpreteze dreptul național în conformitate cu dreptul Uniunii și poate fi obligată să lase neaplicată o lege națională care împiedică acest lucru. Totuși, această interpretare a dreptului național nu trebuie desigur să conducă la încălcarea dreptului fundamental la libertate.

83. La fel ca guvernul german, apreciem că libertatea persoanelor individuale nu poate fi limitată fără să existe un temei legal suficient. Este necesar ca o asemenea limitare să se întemeieze pe o lege clară, previzibilă, accesibilă și fără caracter arbitrar. În caz contrar, limitarea libertății poate la rândul său să aducă o atingere semnificativă statului de drept.

84. Prin urmare, oricât de grav ar fi comportamentul titularilor unei funcții publice sau de demnitate publică care refuză să se conformeze unei hotărâri judecătorești care a dobândit autoritate de lucru judecat, considerăm că obligația instanței naționale de a face tot ce ține de competența sa pentru a asigura efectul deplin al unei directive, în special al unei directive în domeniul mediului și de a asigura dreptul fundamental la o cale de atac jurisdicțională efectivă, nu poate fi îndeplinită cu încălcarea dreptului fundamental la libertate. Prin urmare, obligația în cauză nu poate fi interpretată în sensul că îi permite – sau *a fortiori* că o constrânge – să încalce acest drept fundamental la libertate⁴².

85. Propunem astfel Curții să precizeze că obligația instanței de a interpreta dreptul național, în măsura posibilului, în conformitate cu dreptul Uniunii și eventual de a înlătura aplicarea unei legi care, în practică, ar împiedica deplina efectivitate a acestui drept are o limită absolută atunci când interpretarea respectivă încalcă dreptul fundamental la libertate garantat prin articolul 6 din cartă.

86. În plus, chiar și în ipoteza în care privarea de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești ar fi prevăzută de lege, amintim, după cum am subliniat în Concluziile noastre prezentate în cauza Al Chodor, că detenția trebuie să constituie, în opinia noastră, o măsură la care se recurge în ultimă instanță⁴³. Ea nu trebuie astfel să fie aplicată, în orice caz, decât dacă a fost luată în considerare orice altă măsură și a fost respectat principiul proporționalității.

87. Observăm că nu este de altfel cert, în speță, că instanța de trimitere a recurs la toate mijloacele aflate la dispoziția sa în temeiul dreptului național. În cursul ședinței s-a sugerat că ar putea fi avute în vedere alte măsuri, cum ar fi penalitățile cu titlu cominatoriu, în valoare de 25 000 de euro, eventual repetate la intervale scurte. S-a menționat de asemenea posibilitatea ca aceste penalități cu titlu cominatoriu să nu fie plătite landului, ci unui terț sau chiar reclamantei din cauza principală. Revine instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă astfel de măsuri ar fi posibile.

⁴² Facem trimitere la Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauza Dzivev și alții (C-310/16, EU:C:2018:623, punctele 123 și 124), care subliniază necesitatea de a găsi un echilibru între eficacitate și necesitatea de a proteja drepturile fundamentale.

⁴³ A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Al Chodor (C-528/15, EU:C:2016:865, punctul 55).

88. În lipsa unor măsuri coercitive eficiente în dreptul intern pentru asigurarea executării hotărârilor, în orice caz, este de competența legiuitorului național, dacă apreciază că este pertinent sau oportun, să prevadă sau să nu prevadă o măsură privativă de libertate precum privarea de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești a titularilor unei funcții publice sau de demnitate publică. Potrivit statelor membre, o astfel de decizie poate varia de la un stat membru la altul în funcție de politicile sociale și de aprecierea capacității unei astfel de măsuri de a permite atingerea rezultatului prevăzut prin directiva în cauză⁴⁴.

89. Subliniem că, chiar dacă instanța de trimitere ar fi, potrivit dreptului său intern, total neputincioasă să asigure respectarea de către părât a hotărârilor sale judecătorești care au dobândit autoritate de lucru judecat și, prin urmare, a Directivei 2008/50, Uniunea dispune totuși de un mijloc de constrângere. Ar putea fi avută în vedere o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva statului membru în astfel de situații și de altfel Comisia a inițiat o asemenea procedură în ceea ce privește poluarea aerului, în special în orașul München⁴⁵. Dacă statul membru ar fi condamnat pentru încălcarea Directivei 2008/50 și dacă nu s-ar conforma hotărârii Curții, aceasta ar putea, în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE, să îl oblige la plata unei sume forfetare pentru trecut și a unor penalități cu titlu cominatoriu pentru viitor, la un nivel descurajator, datorate, dacă este cazul, pentru fiecare zi în care statul membru nu se conformează.

V. Concluzie

90. Având în vedere considerațiile precedente, propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară adresată de Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunalul Administrativ Superior din Bavaria) după cum urmează:

„Dreptul Uniunii, în special articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf TUE, articolul 197 alineatul (1) TFUE, articolul 47 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, articolul 9 din Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu semnată la Aarhus la 25 iunie 1998, și aprobată în numele Comunității Europene prin Decizia 2005/370/CE a Consiliului din 17 februarie 2005 și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, trebuie interpretat în sensul că, pentru a asigura punerea în aplicare efectivă a Directivei 2008/50/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2008 privind calitatea aerului înconjurător și un aer mai curat pentru Europa și, în acest scop, pentru a constrânge titularii unei funcții publice sau de demnitate publică să se conformeze unei hotărâri judecătorești care a dobândit autoritate de lucru judecat, instanța națională nu este obligată și nici măcar autorizată să adopte în privința lor o măsură privativă de libertate precum privarea de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești, dacă o asemenea măsură nu este prevăzută în privința persoanelor respective de o lege națională clară, previzibilă, accesibilă și fără caracter arbitrar.”

⁴⁴ Într-un articol din 18 iulie 2019, publicat în *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, președintele Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală) scrie că privarea de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești nu este, în opinia sa, o măsură adecvată în privința reprezentanților unui organ administrativ, precum prim-ministrul unui land. Publicul s-ar aștepta ca organismele de stat și regionale, precum și înalții funcționari să continue exercitarea tuturor funcțiilor lor.

⁴⁵ A se vedea cauza pendinte Comisia/Germania (C-635/18).