



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

19 decembrie 2019 *

„Trimitere preliminară – Mediu – Articolul 6, articolul 47 primul paragraf și articolul 52 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – Directiva 2008/50/CE – Poluare atmosferică – Calitatea aerului înconjurător – Plan privind calitatea aerului – Valori-limită pentru dioxidul de azot – Obligația de a adopta măsurile necesare pentru a asigura o perioadă de depășire minimă – Obligația instanțelor naționale de a lua orice măsură necesară – Refuz din partea unui guvern regional de a se conforma unei somații judecătorești – Privare de libertate avută în vedere împotriva unor înalți reprezentanți politici sau a unor înalți funcționari din regiunea în cauză în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești – Protecție jurisdicțională efectivă – Dreptul la libertate personală – Temei juridic – Proportionalitate”

În cauza C-752/18,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunalul Administrativ Superior din Bavaria, Germania), prin decizia din 9 noiembrie 2018, primită de Curte la 3 decembrie 2018, în procedura

Deutsche Umwelthilfe eV

împotriva

Freistaat Bayern,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, doamna R. Silva de Lapuerta, vicepreședintă, doamna A. Prechal, domnii M. Vilaras, E. Regan, M. Safjan (raportor), S. Rodin, doamna L. S. Rossi, domnul I. Jarukaitis, președinți de cameră, domnii E. Juhász, D. Šváby, C. Vajda și F. Biltgen, doamna K. Jürimäe și domnul A. Kumin, judecători,

avocat general: domnul H. Saugmandsgaard Øe,

grefier: domnul D. Dittert, șef de unitate,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 3 septembrie 2019,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Deutsche Umwelthilfe eV, de R. Klinger, Rechtsanwalt;
- pentru Freistaat Bayern, de J. Vogel, de W. Brechmann și de P. Frei, în calitate de agenți;

* Limba de procedură: germana.

- pentru guvernul german, de S. Eisenberg, în calitate de agent;
 - pentru Comisia Europeană, de F. Erlbacher, de G. Gattinara și de E. Manhaeve, în calitate de agenți,
- după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 14 noiembrie 2019,
pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 9 alineatul (4) prima teză 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 (JO 2005, L 124, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 201, denumită în continuare „Convenția de la Aarhus”), a articolului 4 alineatul (3), a articolului 19 alineatul (1) TUE, a articolului 197 alineatul (1) TFUE, precum și a articolului 47 primul paragraf din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Deutsche Umwelthilfe eV, o organizație neguvernamentală pentru protecția mediului, pe de o parte, și Freistaat Bayern (landul Bavaria, Germania), pe de altă parte, în legătură cu executarea silită a unei somații judecătorești de a adopta interdicții de circulație în vederea respectării obligațiilor care decurg din Directiva 2008/50/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2008 privind calitatea aerului înconjurător și un aer mai curat pentru Europa (JO 2008, L 152, p. 1).

Cadrul juridic

Dreptul internațional

- 3 Articolul 9 din Convenția de la Aarhus, intitulat „Accesul la justiție”, prevede:

„[...]”

(2) Fiecare parte, în cadrul legislației interne proprii, se asigură că membrii publicului interesat:

(a) care prezintă un interes suficient sau

(b) care mențin încălcarea unui drept, în cazul în care legea procedurală administrativă a unei părți prevede acest lucru ca o condiție, au acces la o cale de atac în fața unei instanțe judiciare și/sau a unui alt organism independent și imparțial stabilit prin lege pentru a contesta legalitatea de fond și de procedură a oricărei decizii, acțiuni sau omiteri care intră sub incidența dispozițiilor articolului 6 și, în cazul în care se prevede acest lucru în legislația internă și fără a aduce atingere alineatului (3) menționat în continuare, a altor dispoziții relevante ale prezentei convenții.

Ceea ce constituie un interes suficient și încălcarea unui drept se stabilește în conformitate cu prevederile legislației interne și în conformitate cu obiectivul de a acorda publicului interesat acces larg la justiție în cadrul sferei de aplicare a prezentei convenții. În acest sens, interesul oricărei organizații neguvernamentale care îndeplinește dispozițiile prevăzute la articolul 2 alineatul (5) este considerat suficient în sensul literei (a) menționate anterior. De asemenea, astfel de organizații sunt considerate ca având drepturi la care se poate aduce atingere în sensul literei (b) menționate anterior.

[...]

(3) În plus față de căile de atac prevăzute la alineatele (1) și (2) și fără a le aduce atingere, fiecare parte se asigură că, în cazul în care îndeplinesc criteriile prevăzute de legislația internă proprie, în cazul în care acestea există, membrii publicului au acces la proceduri administrative sau judiciare pentru a contesta acțiuni și omiteri ale persoanelor fizice și ale autorităților publice care contravin dispozițiilor legislației interne proprii privind mediul.

(4) În plus față de alineatul (1) și fără a-i aduce atingere, procedurile prevăzute la alineatele (1), (2) și (3) prevăd căi de atac adecvate și eficiente, inclusiv prin măsuri provizorii, după caz, și sunt oneste, echitabile, oportune și nu exagerat de costisitoare. Deciziile luate în conformitate cu prezentul articol sunt pronunțate sau consemnate în scris. Hotărârile judecătorești și ale altor organisme, după caz, sunt puse la dispoziția publicului.

[...]”

Dreptul Uniunii

- 4 Potrivit considerentului (2) al Directivei 2008/50:

„Pentru a proteja sănătatea umană și mediul ca întreg, este deosebit de important să fie combătute la sursă emisiile de poluanți și să fie identificate și puse în aplicare cele mai eficiente măsuri de reducere a emisiilor pe plan local, național și comunitar. În consecință, emisiile de poluanți atmosferici nocivi ar trebui evitate, combătute sau reduse și ar trebui stabilite obiective corespunzătoare pentru calitatea aerului înconjurător, luându-se în considerare standardele, ghidurile și programele Organizației Mondiale a Sănătății.”

- 5 Articolul 4 din această directivă prevede:

„Statele membre stabilesc zone și aglomerări pe întreg teritoriul lor. Evaluarea calității aerului și gestionarea calității aerului sunt realizate în toate zonele și aglomerările.”

- 6 Articolul 13 din directiva menționată, intitulat „Valorile-limită și pragurile de alertă pentru protecția sănătății umane”, prevede la alineatul (1):

„Statele membre se asigură că, în ansamblul zonelor și aglomerărilor lor, nivelurile de dioxid de sulf, PM₁₀, plumb și monoxid de carbon din aerul înconjurător se situează sub valorile-limită prevăzute în anexa XI.

În ceea ce privește dioxidul de azot și benzenul, valorile-limită specificate în anexa XI nu pot fi depășite începând cu datele specificate în respectiva anexă.

Gradul de respectare a acestor cerințe este evaluat în conformitate cu anexa III.

[...]”

- 7 Articolul 23 alineatul (1) din aceeași directivă prevede:

„Atunci când, în anumite zone sau aglomerări, nivelul poluanților în aerul înconjurător depășește orice valoare-limită sau valoare-țintă, plus marja de toleranță pentru fiecare dintre acestea, statele membre se asigură că sunt întocmite planuri pentru aceste zone sau aglomerări pentru respectarea valorii-limită sau valorii-țintă respective, precizate în anexele XI și XIV.

În eventualitatea unor depășiri ale acelor valori-limită al căror termen de atingere a expirat deja, planurile privind calitatea aerului stabilesc măsurile potrivite, astfel încât perioada de depășire să fie cât mai scurtă cu putință. Planurile privind calitatea aerului pot include, în plus, măsuri specifice vizând protecția grupurilor sensibile ale populației, inclusiv copiii.

Aceste planuri privind calitatea aerului includ cel puțin informațiile enumerate în secțiunea A din anexa XV și pot include măsuri în conformitate cu articolul 24. Aceste planuri sunt comunicate de îndată Comisiei, dar în cel mult doi ani de la încheierea primului an în care a fost observată depășirea.

[...]”

- 8 Anexa XI la Directiva 2008/50 se intitulează „Valorile-limită pentru protecția sănătății umane”. Secțiunea B stabilește valori-limită pentru fiecare poluant în funcție de concentrația sa în aerul înconjurător, măsurată în diferite intervale de timp. În ceea ce privește dioxidul de azot, această anexă prevede:

Perioada de calculare a mediei	Valoarea-limită	Marja de toleranță	Data la care trebuie respectată valoarea-limită
1 oră	200 µg/m ³ , a nu se depăși mai mult de 18 ori într-un an calendaristic	[...] 0 % la 1 ianuarie 2010	1 ianuarie 2010
An calendaristic	40 µg/m ³	[...] 0 % la 1 ianuarie 2010	1 ianuarie 2010

Dreptul german

- 9 Articolul 104 alineatul (1) prima teză din Grundgesetz (Legea fundamentală) prevede:

„Libertatea 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 contrare în prezenta lege, executarea este reglementată, *mutatis mutandis*, de cartea a opta din Zivilprozessordnung [Codul de procedură civilă].”

- 11 Potrivit explicațiilor oferite de instanța de trimitere, articolul 172 din VwGO constituie o astfel de dispoziție contrară 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 Zivilprozessordnung (Codul de procedură civilă, denumit în continuare „ZPO”). Acesta 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 lichidarea acestei penalități cu titlu cominatoriu și să procedeze din oficiu la executarea silită. Aceeași somație poate determina în mai multe etape impunerea unei penalități cu titlu cominatoriu, lichidarea și executarea sa.”

12 Articolul 888 alineatele (1) și (2) din ZPO are următorul cuprins:

„(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. Quantumul 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 Articolul 890 alineatele (1) și (2) din ZPO prevede:

„(1) Dacă debitorul nu se conformează unei obligații de a nu face sau de a tolera un act, acesta va fi obligat, la cererea creditorului, de către instanța de prim grad de jurisdicție, pentru fiecare încălcare, la plata unei amenzi civile 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 până la șase luni. Quantumul fiecărei amenzi nu poate depăși 250 000 de euro, iar durata totală a privării de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești, doi ani.

(2) Sancțiunea trebuie să fie precedată de un avertisment de natură cominatorie dat, la cerere, de instanța de prim grad de jurisdicție, dacă acesta nu apare deja în hotărârea prin care s-a stabilit obligația.”

Litigiul principal și întrebarea preliminară

14 Din decizia de trimitere reiese că valoarea-limită stabilită prin dispozițiile coroborate ale articolului 13 alineatul (1) al doilea paragraf și ale secțiunii B din anexa XI la Directiva 2008/50 pentru dioxidul de azot (NO₂), și anume 40 μg/m³ în medie pe an calendaristic, a fost depășită în numeroase locuri, uneori în mare măsură, pe mai mulți kilometri de drum în interiorul orașului München (Germania).

15 În urma unei acțiuni introduse de Deutsche Umwelthilfe, Verwaltungsgericht München (Tribunalul Administrativ din München, Germania) a obligat landul Bavaria, prin hotărârea din 9 octombrie 2012, să modifice planul de acțiune pentru calitatea aerului, aplicabil în ceea ce privește orașul München, care constituie un „plan privind calitatea aerului” în sensul articolului 23 din Directiva 2008/50, astfel încât acesta să conțină măsurile necesare pentru ca valoarea-limită stabilită pentru dioxidul de azot să fie respectată cât mai repede posibil în acest oraș. Hotărârea menționată a dobândit autoritate de lucru judecat.

16 Prin ordonanța din 21 iunie 2016, Verwaltungsgericht München (Tribunalul Administrativ din München) a amenințat landul Bavaria cu o penalitate cu titlu cominatoriu de 10 000 de euro în cazul neexecutării somației respective în termen de un an de la comunicarea acestei ordonanțe. În cadrul căii de atac împotriva aceleiași ordonanțe, Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunalul Administrativ Superior din Bavaria, Germania), prin ordonanța din 27 februarie 2017, a amenințat landul Bavaria cu penalități cu titlu cominatoriu în quantum de 2 000-4 000 de euro dacă nu lua măsurile necesare pentru respectarea valorilor-limită stabilite de Directiva 2008/50, inclusiv impunerea de interdicții de circulație pentru anumite autovehicule diesel în diverse zone urbane. Această ordonanță a dobândit, la rândul său, autoritate de lucru judecat.

- 17 Întrucât landul Bavaria nu a respectat pe deplin obligațiile care decurg din ordonanța din 27 februarie 2017, Verwaltungsgericht München (Tribunalul Administrativ din München), la cererea Deutsche Umwelthilfe, a obligat landul Bavaria, prin ordonanța din 26 octombrie 2017, la plata unei penalități cu titlu cominatoriu în cuantum de 4 000 de euro. Landul Bavaria nu a formulat apel împotriva acestei ordonanțe și a plătit penalitatea cu titlu cominatoriu.
- 18 Nici ulterior landul Bavaria nu s-a conformat tuturor somațiilor care îi fuseseră adresate prin ordonanța din 27 februarie 2017. Dimpotrivă, reprezentanți ai landului Bavaria, printre care prim-ministrul acestui land, și-au exprimat public intenția de a nu respecta obligațiile sus-menționate privind impunerea unor interdicții de circulație.
- 19 Prin ordonanțele din 28 ianuarie 2018, Verwaltungsgericht München (Tribunalul Administrativ din München), la cererea Deutsche Umwelthilfe, a dispus lichidarea unei penalități cu titlu cominatoriu în cuantum de 4 000 de euro impuse landului Bavaria, ca urmare a neexecutării unui punct din dispozitivul ordonanței din 27 februarie 2017, și a amenințat acest land cu o penalitate cu titlu cominatoriu suplimentară în cuantum identic dacă acesta nu se conforma, într-un nou termen, unui alt punct din dispozitivul acestei ordonanțe. În schimb, instanța menționată a respins, printre altele, cererea de dispunere a privării de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești împotriva ministrului pentru mediu și protecția consumatorilor din landul Bavaria sau, în mod alternativ, împotriva prim-ministrului landului respectiv. Landul Bavaria a atacat aceste ordonanțe din 28 ianuarie 2018 la Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunalul Administrativ Superior din Bavaria), care a respins acțiunile respective prin ordonanța din 14 august 2018.
- 20 Totuși, este încă pendinte în fața acestei din urmă instanțe acțiunea formulată de Deutsche Umwelthilfe împotriva ordonanței din 28 ianuarie 2018 prin care i-a fost respinsă cererea de dispunere a unei măsuri de privare de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești. Potrivit instanței de trimitere, nu e de așteptat ca landul Bavaria să se conformeze ordonanței din 27 februarie 2017 prin adoptarea interdicțiilor de circulație în cauză.
- 21 Or, atunci când puterea executivă își manifestă într-un mod atât de clar determinarea de a nu se conforma anumitor hotărâri judecătorești, ar trebui să se considere că impunerea și lichidarea unor noi penalități cu titlu cominatoriu, într-un cuantum mai ridicat, nu pot determina modificarea acestui comportament. Astfel, plata unei penalități cu titlu cominatoriu nu ar atrage nicio pierdere patrimonială pentru landul Bavaria. Dimpotrivă, plata acestei penalități cu titlu cominatoriu s-ar efectua prin includerea cuantumului stabilit de instanță printre cheltuielile aferente unei anumite poziții bugetare a landului și prin contabilizarea aceleiași sume ca venit al casieriei centrale a landului.
- 22 Deși, în principiu, s-ar putea avea în vedere asigurarea respectării obligațiilor și a hotărârilor judecătorești în cauză prin intermediul unei privări de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești, dispusă împotriva anumitor membri ai guvernului din Bavaria Superioară (Germania), a ministrului pentru mediu și protecția consumatorilor din landul Bavaria sau a prim-ministrului acestui land, instanța de trimitere consideră că, din motive de drept constituțional, acest instrument, prevăzut de ZPO, nu este aplicabil în speță.
- 23 Astfel, în timp ce articolul 167 alineatul (1) prima teză din VwGO permite aplicarea, sub rezerva unei dispoziții contrare din această lege, a măsurilor prevăzute în cartea a opta din ZPO, printre care privarea de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești, articolul 172 din VwGO ar constitui o astfel de dispoziție contrară, excluzând aplicarea măsurilor de executare silită care figurează în cartea a opta din ZPO.
- 24 Desigur, Bundesverfassungsgericht (Curtea Constituțională Federală, Germania) ar fi declarat deja că instanțele din ordinea administrativă au în principiu obligația de a considera, dacă este cazul, că nu sunt ținute de restricțiile care rezultă din articolul 172 din VwGO.

- 25 Cu toate acestea, potrivit instanței de trimitere, dacă o privare de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești ar fi dispusă împotriva unor titulari ai unei funcții care implică exercițiul autorității publice în temeiul articolului 888 din ZPO, acest lucru ar încălca cerința, enunțată de Bundesverfassungsgericht (Curtea Constituțională Federală), în Ordonanța din 13 octombrie 1970, conform căreia intenția legiuitorului la adoptarea unei dispoziții care servește drept temei juridic pentru o privare de libertate trebuie să includă obiectivul pentru realizarea căruia se aplică pe viitor această dispoziție. Or, potrivit instanței de trimitere, având în vedere geneza articolului 888 din ZPO, cerința astfel impusă nu este îndeplinită în ceea ce privește titularii unei funcții care implică exercițiul autorității publice.
- 26 Această instanță ridică totuși problema dacă dreptul Uniunii nu impune o apreciere diferită a situației juridice în discuție în litigiul principal.
- 27 Astfel, dacă dispunerea unei privări de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești, într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal, se impune în temeiul dreptului Uniunii, instanțele germane nu ar fi autorizate să țină seama de obstacolul reprezentat de jurisprudența constituțională sus-menționată.
- 28 În aceste condiții, Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunalul Administrativ Superior din Bavaria) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curtii următoarele întrebări preliminare:

„Trebuie interpretate:

- cerința înscrisă la articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf TUE potrivit căreia statele membre trebuie să adopte orice măsură pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii;
- 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;
- dreptul garantat prin articolul 47 [primul paragraf] din [cartă] la o cale de atac efectivă;
- 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] și
- 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,

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

- în mai multe rânduri, penalități cu titlu cominatoriu au fost impuse landului în discuție și lichidate fără rezultat;

- impunerea și lichidarea unor 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 definitivă, 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 de stat către o altă poziție din cadrul bugetului de stat;
- landul federal condamnat prin hotărâre definitivă a afirmat în acest sens, atât în fața instanțelor, cât și în mod public – inclusiv prin cei mai înalți titulari ai unei funcții publice sau ai unei funcții de demnitate publică politici ai săi 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 impunerea și lichidarea unor 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?”

Cu privire la întrebarea preliminară

- 29 Prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă dreptul Uniunii, în special articolul 47 primul paragraf din cartă, trebuie interpretat în sensul că, în împrejurări caracterizate printr-un refuz persistent al unei autorități naționale de a se conforma unei hotărâri judecătorești prin care este obligată să execute o obligație clară, precisă și necondiționată care decurge din dreptul menționat, în special din Directiva 2008/50, acesta abilitază și chiar obligă instanța națională competentă să dispună privarea de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești împotriva titularilor unei funcții care implică exercițiul autorității publice.
- 30 Potrivit instanței de trimitere, această problemă se ridică în contextul jurisprudenței Curții conform căreia, atunci când un stat membru nu a respectat cerințele care rezultă din articolul 13 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2008/50 și nici nu a solicitat prorogarea termenului în condițiile prevăzute la articolul 22 din această directivă, revine instanței naționale competente eventual sesizate sarcina de a lua, în privința autorității naționale, orice măsură necesară, precum o somație, pentru ca această autoritate să întocmească planul impus de directiva menționată în condițiile prevăzute de aceasta (Hotărârea din 19 noiembrie 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, punctul 58).
- 31 În speță, instanța de trimitere a obligat deja, în aplicarea acestei jurisprudențe, landul Bavaria să adopte interdicții de circulație pentru anumite autovehicule diesel în diverse zone urbane din orașul München pentru a asigura cât mai rapid posibil respectarea valorii-limită pentru dioxidul de azot stabilite în secțiunea B din anexa XI la Directiva 2008/50.
- 32 Dat fiind refuzul landului Bavaria de a se conforma somației menționate, care a dobândit autoritate de lucru judecat, cauza principală privește în mod specific o cerere formulată de Deutsche Umwelthilfe în vederea executării silite a acestei somații prin intermediul unei privări de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești dispuse împotriva ministrului pentru mediul și protecția consumatorilor din landul Bavaria sau, în mod alternativ, împotriva prim-ministrului acestui land.

- 33 În această privință, trebuie să se arate, în primul rând, că, în lipsa unei armonizări a mecanismelor naționale de executare silită, modalitățile prin care acestea sunt puse în aplicare sunt reglementate de ordinea juridică internă a statelor membre în temeiul principiului autonomiei procedurale a acestora din urmă. Totuși, aceste modalități trebuie să îndeplinească dubla condiție de a nu fi mai puțin favorabile decât cele aplicabile unor situații similare supuse dreptului intern (principiul echivalenței) și de a nu face imposibilă în practică sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite consumatorilor de dreptul Uniunii (principiul efectivității) (Hotărârea din 26 iunie 2019, Kuhar, C-407/18, EU:C:2019:537, punctul 46 și jurisprudența citată).
- 34 În al doilea rând, trebuie amintit că statele membre, atunci când pun în aplicare dreptul Uniunii, au obligația să asigure respectarea dreptului la o cale de atac efectivă, consacrat la articolul 47 primul paragraf din cartă (Hotărârea din 29 iulie 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, punctul 69), care constituie o reafirmare a principiului protecției jurisdicționale efective. În ceea ce privește acțiunile care vizează respectarea dreptului mediului, în special la inițiativa asociațiilor de protecție a mediului precum în litigiul principal, acest drept la o cale de atac efectivă este de asemenea consacrat de articolul 9 alineatul (4) din Convenția de la Aarhus.
- 35 Or, potrivit jurisprudenței Curții, nu respectă conținutul esențial al dreptului la o cale de atac efectivă, consacrat prin articolul 47 din cartă, o legislație națională care conduce la o situație în care hotărârea unei instanțe rămâne inoperantă, ca urmare a faptului că aceasta nu dispune de vreun mijloc pentru a asigura respectarea sa (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 iulie 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, punctul 72).
- 36 Astfel, acest drept 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 (Hotărârea din 30 iunie 2016, Toma și Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, punctul 43 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 29 iulie 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, punctul 57).
- 37 Mai exact, din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la articolul 6 paragraful 1 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, în lumina căreia trebuie interpretat articolul 47 din cartă (Hotărârea din 30 iunie 2016, Toma și Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, punctul 41, precum și jurisprudența citată), reiese că faptul că autoritățile publice nu se conformează unei hotărâri judecătorești definitive și executorii privează această dispoziție de orice efect util (a se vedea în acest sens Curtea EDO, Hotărârea din 19 martie 1997, Hornsby împotriva Greciei, CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, §§ 41 și 45).
- 38 Dreptul la o cale de atac efectivă este cu atât mai important cu cât, în domeniul reglementat de Directiva 2008/50, neadoptarea măsurilor impuse prin aceasta ar pune în pericol sănătatea persoanelor (a se vedea prin analogie Hotărârea din 25 iulie 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, punctul 38).
- 39 Pe de altă parte, revine instanței naționale, pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii în domeniul mediului, sarcina să dea dreptului său național o interpretare care, în măsura în care este posibil, să fie conformă atât obiectivelor articolului 9 alineatele (3) și (4) din Convenția de la Aarhus, cât și obiectivului protecției jurisdicționale efective a drepturilor conferite de dreptul Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 martie 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, punctele 50 și 51).
- 40 În acest scop, revine instanței menționate sarcina să verifice, luând în considerare ansamblul dreptului intern și aplicând metodele de interpretare recunoscute de acesta, dacă poate ajunge la o interpretare a acestui drept care i-ar permite să aplice măsuri coercitive eficiente pentru a asigura executarea unei

hotărâri care a dobândit autoritate de lucru judecat de către autoritățile publice, cum ar fi, printre altele, penalitățile cu titlu cominatoriu într-un quantum ridicat, repetate la intervale scurte, și a căror plată nu s-ar efectua, în cele din urmă, în beneficiul bugetului din care provin.

- 41 În aceste condiții, în speță, instanța de trimitere consideră că nu poate impune respectarea principiului efectivității dreptului Uniunii și a dreptului la o cale de atac efectivă, cu excepția cazului în care dreptul Uniunii o abilitază și chiar o obligă să înlăture motivele de ordin constituțional care împiedică, în opinia sa, aplicarea privării de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești împotriva titularilor unei funcții care implică exercițiul autorității publice.
- 42 În această privință, trebuie amintit că, în cazul în care nu poate să procedeze la o interpretare a reglementării naționale care să fie conformă cu cerințele dreptului Uniunii, instanța națională, sesizată în cadrul competenței sale, are, în calitate de organ al unui stat membru, obligația să lase neaplicată orice dispoziție națională contrară unei dispoziții de drept al Uniunii care are efect direct în litigiul cu care este sesizată (Hotărârea din 9 martie 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, punctul 21, precum și Hotărârea din 24 iunie 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punctele 58 și 61).
- 43 Totuși, această jurisprudență a Curții nu poate fi înțeleasă în sensul că principiul efectivității dreptului Uniunii și respectarea dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă, garantat prin articolul 47 primul paragraf din cartă, obligă instanța națională să lase neaplicată o dispoziție a dreptului național sau simpla interpretare a acesteia care îi pare conformă cu Constituția națională în cazul în care, procedând astfel, ar încălca un alt drept fundamental garantat de dreptul Uniunii.
- 44 Astfel, după cum reiese din articolul 52 alineatul (1) din cartă, dreptul la o protecție jurisdicțională efectivă nu este un drept absolut și poate presupune restricții, în special pentru a proteja drepturile și libertățile altei persoane. Or, o măsură de coerciție precum privarea de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești implică o limitare a dreptului la libertate, garantat prin articolul 6 din cartă.
- 45 Pentru a răspunde la întrebarea preliminară, trebuie, prin urmare, să se efectueze, în al treilea rând, o evaluare comparativă a drepturilor fundamentale în cauză în raport cu cerințele prevăzute la articolul 52 alineatul (1) prima teză din cartă.
- 46 În ceea ce privește cerințele pe care trebuie să le îndeplinească o limitare a dreptului la libertate, Curtea a arătat deja, în lumina Hotărârii Curții EDO din 21 octombrie 2013, Del Río Prada împotriva Spaniei (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009), că o lege care abilitază instanța să priveze o persoană de libertatea sa trebuie, pentru a îndeplini cerințele articolului 52 alineatul (1) din cartă, să fie suficient de accesibilă, precisă și previzibilă în aplicarea sa pentru a evita orice risc de arbitrarie (Hotărârea din 15 martie 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, punctele 38 și 40).
- 47 Trebuie să se precizeze că aceste condiții sunt valabile cu privire la orice tip de privare de libertate, inclusiv atunci când aceasta rezultă din necesitatea de a asigura executarea unei condamnări aplicate printr-o hotărâre judecătorească, iar aceasta independent de posibilitatea persoanei în cauză de a evita privarea de libertate prin executarea unei somații emise în cadrul aceleiași hotărâri sau al unei hotărâri anterioare.
- 48 Deși, din dezbaterile care au avut loc în cadrul ședinței în fața Curții, reiese că subzistă îndoieli cu privire la întrunirea condițiilor care permit dispunerea privării de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești, prevăzută de dreptul german împotriva unor titulari ai unei funcții care implică exercițiul autorității publice, revine numai instanței de trimitere sarcina de a aprecia dacă dispozițiile naționale relevante sunt, având în vedere formularea și substanța lor, suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor și permit astfel evitarea oricărui risc de arbitrarie.

- 49 În caz contrar, instanța națională nu poate dispune, numai în temeiul principiului efectivității, precum și al dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă, o privare de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești. Astfel, orice limitare a dreptului la libertate trebuie să fie prevăzută de o lege care îndeplinește cerințele amintite la punctul 46 din prezenta hotărâre.
- 50 În ceea ce privește cerințele care decurg din principiul proporționalității, trebuie amintit că, atunci când sunt în discuție mai multe drepturi fundamentale, aprecierea respectării principiului proporționalității trebuie să se efectueze cu respectarea concilierii necesare dintre exigențele referitoare la protecția diferitor drepturi și libertăți și justul echilibru între aceste drepturi (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 ianuarie 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, punctul 60 și jurisprudența citată).
- 51 Or, este necesar să se considere că, astfel cum a arătat domnul avocat general la punctul 86 din concluziile sale, întrucât dispunerea acestei măsuri determină o privare de libertate, nu se poate recurge la aceasta decât atunci când nu există nicio altă măsură mai puțin constrângătoare care să permită atingerea obiectivului urmărit. Prin urmare, revine instanței de trimitere sarcina să verifice dacă dreptul național care reglementează executarea silită poate face obiectul unei interpretări conforme cu dreptul la o protecție jurisdicțională efectivă în sensul că ar permite acestei instanțe să adopte măsuri care nu aduc atingere dreptului la libertate, precum cele menționate la punctul 40 din prezenta hotărâre.
- 52 Numai în ipoteza în care instanța de trimitere ar concluziona că, în contextul evaluării comparative menționate la punctul 45 din prezenta hotărâre, limitarea care ar fi adusă dreptului la libertate în urma dispunerii privării de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești respectă condițiile stabilite în această privință la articolul 52 alineatul (1) din cartă, dreptul Uniunii nu numai că ar permite, ci ar impune recurgerea la o astfel de măsură.
- 53 Trebuie subliniat de asemenea că considerațiile care precedă nu aduc atingere, printre altele, posibilității ca o încălcare a Directivei 2008/50 precum cea pe care instanța de trimitere o identifică ca fiind la originea litigiului principal să fie constatată de Curte în cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor.
- 54 Pe de altă parte, trebuie amintit că deplina eficacitate a dreptului Uniunii și protecția efectivă a drepturilor conferite de acesta particularilor pot, eventual, să fie asigurate de principiul răspunderii statului pentru prejudiciile cauzate particularilor prin încălcări ale dreptului Uniunii care îi sunt imputabile, principiul respectiv fiind inerent sistemului tratatelor pe care aceasta din urmă se întemeiază (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 martie 1996, *Brasserie du pêcheur și Factortame*, C-46/93 și C-48/93, EU:C:1996:79, punctele 20, 39 și 52, precum și Hotărârea din 28 iulie 2016, *Tomášová*, C-168/15, EU:C:2016:602, punctul 18 și jurisprudența citată).
- 55 Principiul menționat este valabil pentru orice caz de încălcare a dreptului Uniunii de către un stat membru, indiferent care este autoritatea publică autoare a acestei încălcări (Hotărârea din 28 iulie 2016, *Tomášová*, C-168/15, EU:C:2016:602, punctul 19 și jurisprudența citată).
- 56 Având în vedere tot ceea ce precedă, trebuie să se răspundă la întrebarea adresată că dreptul Uniunii, în special articolul 47 primul paragraf din cartă, trebuie interpretat în sensul că, în împrejurări caracterizate printr-un refuz persistent al unei autorități naționale de a se conforma unei hotărâri judecătorești prin care este obligată să execute o obligație clară, precisă și necondiționată care decurge din dreptul menționat, în special din Directiva 2008/50, revine instanței naționale competente sarcina să dispună împotriva titularilor unei funcții care implică exercițiul autorității publice privarea de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești în cazul în care, în dispozițiile dreptului intern, există un temei juridic pentru adoptarea unei asemenea constrângeri care să fie suficient de accesibil, precis și previzibil în aplicarea sa și în măsura în care limitarea care ar fi adusă dreptului la libertate, garantat prin articolul 6 din cartă, în urma unei astfel de dispuneri

respectă celelalte condiții impuse în această privință la articolul 52 alineatul (1) din cartă. În schimb, în lipsa unui astfel de temei juridic în dreptul intern, dreptul Uniunii nu abilitază această instanță să recurgă la o asemenea măsură.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- ⁵⁷ Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară:

Dreptul Uniunii, în special articolul 47 primul paragraf din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, trebuie interpretat în sensul că, în împrejurări caracterizate printr-un refuz persistent al unei autorități naționale de a se conforma unei hotărâri judecătorești prin care este obligată să execute o obligație clară, precisă și necondiționată care decurge din dreptul menționat, în special din Directiva 2008/50/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2008 privind calitatea aerului înconjurător și un aer mai curat pentru Europa, revine instanței naționale competente sarcina să dispună împotriva titularilor unei funcții care implică exercițiul autorității publice privarea de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești în cazul în care, în dispozițiile dreptului intern, există un temei juridic pentru adoptarea unei asemenea constrângeri care să fie suficient de accesibil, precis și previzibil în aplicarea sa și în măsura în care limitarea care ar fi adusă dreptului la libertate, garantat prin articolul 6 din Carta drepturilor fundamentale, în urma unei astfel de dispuneri respectă celelalte condiții impuse în această privință la articolul 52 alineatul (1) din aceasta. În schimb, în lipsa unui astfel de temei juridic în dreptul intern, dreptul Uniunii nu abilitază această instanță să recurgă la o asemenea măsură.

Semnături