HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

31 martie 2011 *

În cauza C-407/09,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 228 CE, introdusă la 22 octombrie 2009,

Comisia Europeană, reprezentată de doamnele M. Condou-Durande și A.-M. Rouchaud-Joët, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

reclamantă,

împotriva

Republicii Elene, reprezentată de doamnele K. Samoni-Rantou și N. Dafniou, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

pârâtă,

* Limba de procedură: greaca.

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul A. Tizzano, președinte de cameră, domnii J.-J. Kasel (raportor), M. Ilešič și M. Safjan și doamna M. Berger, judecători,

avocat general: domnul J. Mazák,
grefier: doamna L. Hewlett, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 16 septembrie 2010,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 16 decembrie 2010,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Comisia Comunităților Europene solicită Curții:

— constatarea faptului că, prin neadoptarea măsurilor necesare pe care le impune executarea Hotărârii din 18 iulie 2007, Comisia/Grecia (C-26/07), în care Curtea a statuat că, prin neadoptarea în termenul prevăzut a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma Directivei 2004/80/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind despăgubirea victimelor infracționalității (JO L 261, p. 15, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 31, denumită în continuare „directiva"), Republica Elenă nu își îndeplinise obligațiile care îi reveneau în temeiul directivei, acest stat membru nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 228 alineatul (1) CE;

— obligarea Republicii Elene la plata către Comisie, în contul „Resurse proprii ale Comunității Europene", a penalității cu titlu cominatoriu solicitate, în cuantum de 72 532,80 de euro pentru fiecare zi de întârziere în adoptarea măsurilor necesare în vederea executării Hotărârii Comisia/Grecia, citată anterior, începând cu data pronunțării hotărârii în prezenta cauză și până la data executării Hotărârii Comisia/Grecia menționate;

— obligarea Republicii Elene la plata către Comisie, în același cont, a sumei forfetare obținute prin multiplicarea cuantumului de 10 512 euro pentru fiecare zi de întârziere, începând cu data pronunțării Hotărârii Comisia/Grecia, citată anterior,

și până la data pronunțării hotărârii în prezenta cauză sau până la data adoptării măsurilor necesare în vederea executării Hotărârii Comisia/Grecia menționate, dacă acestea sunt adoptate înainte de pronunțare, și

— obligarea Republicii Elene la plata cheltuielilor de judecată.

Hotărârea Comisia/Grecia

2 La 25 ianuarie 2007, Comisia a introdus, în temeiul articolului 226 CE, o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva Republicii Elene, întrucât aceasta din urmă nu transpusese în ordinea juridică internă directiva, al cărei termen de transpunere a fost prevăzut inițial la 1 iulie 2005.

3 La punctul 1 din dispozitivul Hotărârii Comisia/Grecia, citată anterior, Curtea s-a pronunțat astfel:

„Prin neadoptarea în termenul prevăzut a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma [directivei], Republica Elenă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestei directive."

Procedura precontencioasă

4 La 29 februarie 2008, Comisia a adresat Republicii Elene o scrisoare de punere în întârziere prin care i-a solicitat informații cu privire la măsurile luate pentru a se conforma Hotărârii Comisia/Grecia, citată anterior.

5 În răspunsul din 10 septembrie 2008, acest stat membru a arătat că un proiect de lege menit să pună capăt încălcării constatate se afla în faza finală de elaborare.

6 Întrucât a constatat că Republica Elenă nu a executat Hotărârea Comisia/Grecia, citată anterior, Comisia a adresat acestui stat membru, la 23 septembrie 2008, un aviz motivat prin care l-a invitat să ia măsurile necesare pentru a se conforma hotărârii respective în termen de două luni de la primirea acestui aviz motivat. În cuprinsul aceluiași aviz, Comisia a atenționat de asemenea Republica Elenă cu privire la sancțiunile pecuniare pe care Curtea le poate aplica, în temeiul articolului 228 alineatul (2) CE, unui stat membru care nu se conformează unei hotărâri a Curții de Justiție a Uniunii Europene prin care s-a constatat o neîndeplinire a obligațiilor.

7 La 10 septembrie 2009, după un schimb de mai multe scrisori, Republica Elenă a informat Comisia cu privire la faptul că, din cauza alegerilor legislative anticipate, parlamentul elen a trebuit să întrerupă, la 7 septembrie 2009, lucrările de adoptare a legii prin care se urmărea transpunerea directivei. În Grecia, desfășurarea alegerilor parlamentare are drept consecință faptul că toate proiectele de lege aflate în curs de adoptare trebuie retrimise autorității administrative în vederea redeschiderii

procedurii legislative ulterior alegerii membrilor noului parlament, indiferent de stadiul adoptării acestor proiecte.

8 În aceste condiții, Comisia a decis să formuleze prezenta acțiune.

Evoluțiile intervenite în cursul prezentei proceduri

9 La 18 decembrie 2009 a fost publicată în *Jurnalul Oficial al Republicii Elene* Legea 3811/2009 (FEK A' 231/18.12.2009), care, în opinia statului membru pârât, asigură executarea completă a Hotărârii Comisia/Grecia, citată anterior.

10 După examinarea textului respectivei legi, Comisia a apreciat în memoriul în replică faptul că Republica Elenă a asigurat conformitatea legislației sale cu Hotărârea Comisia/Grecia, citată anterior.

11 În consecință, Comisia nu mai solicită stabilirea unor penalități cu titlu cominatoriu. Cu toate acestea, Comisia și-a menținut cererea cu privire la plata unei sume forfetare.

Cu privire la neîndeplinirea obligațiilor

Argumentele părților

12 Referitor la neîndeplinirea obligațiilor invocată, Comisia amintește că, potrivit articolului 228 alineatul (1) CE, în cazul în care Curtea constată că un stat membru a încălcat una dintre obligațiile care îi revin în temeiul Tratatului CE, acest stat membru este obligat să ia măsurile pe care le impune executarea hotărârii Curții. În ceea ce privește termenul în care trebuie executată o astfel de hotărâre, Comisia precizează că din jurisprudența Curții rezultă că interesul legat de o aplicare imediată și uniformă a dreptului Uniunii impune ca această executare să fie începută imediat și să se realizeze în cel mai scurt termen posibil.

13 În măsura în care în speță nu se contestă faptul că, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat din 23 septembrie 2008, Republica Elenă nu adoptase încă măsurile legislative necesare pe care le impunea executarea Hotărârii Comisia/Grecia, citată anterior, neîndeplinirea obligațiilor imputată ar fi în mod clar demonstrată.

14 Republica Elenă nu contestă faptul că nu a adoptat măsurile respective în termenul stabilit în avizul motivat amintit. Cu titlu justificativ, acest stat membru precizează că a trebuit să facă față unor circumstanțe imprevizibile legate în special de identificarea resurselor pentru plata indemnizațiilor prevăzute de sistemul instituit de directivă și pentru convocarea alegerilor legislative anticipate. Din acest motiv, proiectul de lege, a cărui procedură de aprobare în parlamentul elen era deja foarte avansată, a trebuit

să fie retrimis serviciilor competente ale autorității administrative pentru a fi din nou supus aceleiași proceduri în parlamentul nou ales.

15 Republica Elenă apreciază că, în măsura în care Comisia a fost în mod corect informată atât cu privire noul stadiu al procedurii de adoptare a proiectului de lege în discuție, cât și cu privire la organizarea alegerilor legislative anticipate, prin formularea prezentei acțiuni cu puțin timp înainte de adoptarea legii prin care se punea capăt neîndeplinirii obligațiilor, această instituție și-a încălcat obligația de cooperare loială care îi revine. În aceste condiții, acțiunea ar trebui respinsă.

Aprecierea Curții

16 Trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, existența unei neîndepliniri a obligațiilor trebuie apreciată în funcție de situația din statul membru astfel cum aceasta se prezenta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat, schimbările intervenite ulterior neputând fi luate în considerare de Curte, chiar dacă ar constitui o transpunere corectă a normei de drept a Uniunii care face obiectul acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor (a se vedea în special Hotărârea din 3 decembrie 2009, Comisia/Belgia, C-475/08, Rep., p. I-11503, punctul 30, și Hotărârea din 9 decembrie 2010, Comisia/Spania, C-340/09, punctul 39).

17 Astfel cum a admis Republica Elenă, măsurile legislative necesare pentru a asigura executarea Hotărârii Comisia/Grecia, citată anterior, au fost luate abia prin adoptarea Legii 3811/2009, publicată la 18 decembrie 2009, prin urmare, cu mult după expirarea termenului de două luni stabilit în avizul motivat din 23 septembrie 2008.

18 În aceste condiții, trebuie constatat că, prin neadoptarea, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat emis de Comisie la 23 septembrie 2008 în temeiul articolului 228 CE, a măsurilor pe care le impunea executarea Hotărârii Comisia/Grecia, citată anterior, Republica Elenă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul alineatului (1) al acestui articol.

Cu privire la sancțiunea pecuniară

Argumentele părților

19 Comisia apreciază că, având în vedere durata și gravitatea neîndeplinirii obligațiilor imputate Republicii Elene, obligarea acesteia din urmă la plata unei sume forfetare este justificată.

20 Astfel, pe de o parte, de la data pronunțării, la 18 iulie 2007, a Hotărârii Comisia/Grecia, citată anterior, și până la adoptarea, la 18 decembrie 2009, a măsurilor naționale necesare pentru executarea acesteia s-ar fi scurs o perioadă considerabilă, respectiv 29 de luni. Pe de altă parte, neîndeplinirea obligațiilor imputată ar fi fost deosebit de gravă, întrucât viza netranspunerea unei directive care, în temeiul finalității și al naturii dispozițiilor sale, are efecte transfrontaliere, din moment ce privește atât persoanele cu reședința pe teritoriul elen, cât și cetățenii din alte state membre care sunt victime ale infracționalității atunci când își exercită dreptul la liberă circulație în Grecia.

21 Comisia adaugă că în speță există circumstanțe agravante de care ar trebui să se țină de asemenea seama la stabilirea sumei forfetare.

22 Astfel, mai întâi, atât dispozițiile directivei, cât și dispozitivul Hotărârii Comisia/Grecia, citată anterior, ar fi extrem de clare și nu ar da naștere niciunei dificultăți de interpretare. În continuare, nu ar exista nicio problemă specială legată de procedura de transpunere în dreptul național a directivei menționate. În sfârșit, Republica Elenă ar fi reacționat la avizul motivat cu o întârziere de șapte luni.

23 În ședință, Comisia a propus reducerea cuantumului sumei forfetare zilnice, stabilite inițial la 10 512 euro, la 10 248 de euro. Acest cuantum ar rezulta, conform Comunicării SEC(2005) 1658 a Comisiei din 13 decembrie 2005 privind punerea în aplicare a articolului 228 CE, din multiplicarea sumei forfetare de bază uniforme de 200 de euro cu coeficientul de gravitate 12 și cu factorul „n", care, în cazul Republicii Elene, ar fi pe viitor 4,27 în loc de 4,38. În speță, această sumă forfetară zilnică ar trebui să se aplice pe toată perioada de neexecutare menționată la punctul 20 din prezenta hotărâre.

24 Cu titlu principal, Republica Elenă susține că, în speță, nu ar trebui să fie obligată la plata niciunei sume forfetare. În susținerea afirmațiilor, aceasta arată mai întâi că s-a conformat Hotărârii Comisia/Grecia, citată anterior, prin care s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor, înainte de pronunțarea hotărârii Curții în temeiul articolului 228 alineatul (2) CE și, în orice caz, într-un termen rezonabil având în vedere dificultățile economice cu care s-a confruntat recent și cu care se confruntă și în prezent. În continuare, Republica Elenă susține că în speță nu ar exista niciun risc de noi neîndepliniri ale obligațiilor. În sfârșit, aceasta adaugă că neîndeplinirea obligațiilor invocată nu poate fi considerată deosebit de gravă, întrucât consecințele neexecutării Hotărârii Comisia/Grecia menționate pentru interesele publice și private nu ar fi fost decât indirecte și nu ar fi avut caracter real și efectiv.

25 Cu titlu subsidiar, în cazul în care Curtea ar trebui totuși să aprecieze acțiunea ca fiind fondată și să oblige Republica Elenă la plata unei sume forfetare, aceasta din urmă amintește că revine Curții să stabilească această sumă astfel încât să fie proporțională în special cu „capacitatea de plată” actuală a acestui stat membru.

26 În această privință, Republica Elenă susține că factorul 4,27 utilizat de Comisie pentru a exprima capacitatea sa de plată, care a fost stabilit pe baza datelor economice referitoare la anul 2008, nu corespunde realității economice actuale, deoarece produsul intern brut al Greciei a scăzut destul de mult în cursul anilor 2009 și 2010. În plus, capacitatea de plată a unui stat membru nu poate fi corect evaluată fără să se ia în considerare mai ales deficitul public și datoria publică ale acestui stat sau nivelul inflației înregistrat în acest stat.

27 Având în vedere aceste considerații, Republica Elenă apreciază că suma forfetară ar trebui redusă la cuantumul minim prevăzut de Comisie în Comunicarea SEC(2005) 1658, citată anterior, respectiv 2 190 000 de euro. Pe de altă parte, aceasta a solicitat în ședință posibilitatea de a plăti fracționat, fără dobândă, suma forfetară la plata căreia ar fi eventual obligată prin hotărârea care se va pronunța.

Aprecierea Curții

28 Trebuie amintit că Curtea s-a pronunțat deja în sensul că, deși impunerea unor penalități cu titlu cominatoriu pare a fi foarte indicată pentru a stimula un stat membru să pună capăt cât mai repede posibil unei încălcări care, în lipsa unei astfel de măsuri, ar avea tendința de a persista, impunerea unei sume forfetare se întemeiază în mod esențial pe aprecierea consecințelor unei neexecutări a obligațiilor de către statul membru respectiv asupra intereselor private și publice, în special atunci când încălcarea a persistat o lungă perioadă de la pronunțarea hotărârii care a constatat-o inițial (a

se vedea în special Hotărârea din 9 decembrie 2008, Comisia/Franța, C-121/07, Rep., p. I-9159, punctul 58).

29 Curtea are obligația, în fiecare cauză și în funcție de împrejurările speței cu care este sesizată, precum și de nivelul de persuasiune și de disuasiune care apare ca fiind necesar, de a adopta sancțiunile pecuniare corespunzătoare pentru a asigura executarea cât mai repede cu putință a hotărârii prin care a constatat anterior o neîndeplinire a obligațiilor și pentru a preveni repetarea unor încălcări analoage ale dreptului Uniunii (a se vedea Hotărârea Comisia/Franța, citată anterior, punctul 59).

30 În ceea ce privește eventuala impunere a unei sume forfetare, este necesar să se amintească de asemenea că aceasta trebuie, în fiecare caz, să depindă de ansamblul elementelor pertinente care se raportează atât la caracteristicile neîndeplinirii constatate, cât și la atitudinea proprie statului membru vizat de procedura inițiată în temeiul articolului 228 CE (a se vedea în special Hotărârea Comisia/Franța, citată anterior, punctul 62).

31 În orice caz, în situația în care decide să impună o sumă forfetară, Curtea are obligația, în exercitarea puterii sale de apreciere, de a o stabili astfel încât să fie, pe de o parte, adaptată împrejurărilor și, pe de altă parte, proporțională cu neîndeplinirea obligațiilor constatată, precum și cu capacitatea de plată a statului membru în cauză (Hotărârea din 4 iunie 2009, Comisia/Grecia, C-568/07, Rep., p. I-4505, punctul 47).

32 În consecință, pentru a se pronunța asupra cererii de obligare a Republicii Elene la plata unei sume forfetare, trebuie să se țină seama de ansamblul împrejurărilor acestei neîndepliniri a obligațiilor imputate și în special de atitudinea acesteia, de durata, precum și de gravitatea încălcării.

33 Astfel, în primul rând, în ceea ce privește atitudinea statului membru menționat, trebuie subliniat că autoritățile elene au răspuns cu întârzieri importante atât la scrisoarea de punere în întârziere, cât și la avizul motivat. În plus, după cum rezultă din scrisoarea Republicii Elene din 22 iunie 2009, este cert că la acea dată proiectul de lege necesar pentru executarea Hotărârii din 18 iulie 2007, Comisia/Grecia, citată anterior, nu fusese încă supus spre adoptare parlamentului elen, deși acțiunea necesară pentru a înlătura complet neîndeplinirea obligațiilor constatată prin respectiva hotărâre nu ridica nicio dificultate specială.

34 În al doilea rând, în ceea ce privește durata neîndeplinirii obligațiilor care face obiectul prezentei acțiuni, trebuie amintit că, deși articolul 228 CE nu precizează termenul în care trebuie să intervină executarea unei hotărâri, este totuși cert că punerea în executare trebuie începută imediat și că trebuie să se finalizeze în cel mai scurt termen posibil (a se vedea în special Hotărârea din 4 iunie 2009, Comisia/Grecia, citată anterior, punctul 51).

35 În prezenta cauză, trebuie subliniat că de la data pronunțării Hotărârii din 18 iulie 2007, Comisia/Grecia, citată anterior, până la data publicării, la 18 decembrie 2009, a Legii 3811/2009, prin care legislația națională a devenit conformă cu dispozitivul hotărârii menționate, s-au scurs 29 de luni.

36 Justificările invocate în acest sens de Republica Elenă, și anume că întârzierea în executarea hotărârii menționate s-ar datora unor dificultăți interne, legate de procedura legislativă și de organizarea alegerilor anticipate, nu pot fi acceptate. Astfel cum a subliniat Curtea în mod repetat, un stat membru nu poate invoca dispoziții, practici sau situații din ordinea sa juridică internă pentru a justifica nerespectarea obligațiilor care rezultă din dreptul Uniunii (a se vedea în special Hotărârea din 4 iunie 2009, Comisia/Grecia, citată anterior, punctul 50).

37 Trebuie să se constate că neîndeplinirea obligațiilor imputată Republicii Elene a persistat o perioadă considerabilă.

38 În al treilea rând, în ceea ce privește gravitatea încălcării, trebuie să se constate că neîndeplinirea obligațiilor imputată a adus atingere realizării unei libertăți fundamentale, în speță, libera circulație a persoanelor într-un spațiu unic de libertate, securitate și justiție.

39 Astfel, după cum a subliniat avocatul general la punctul 43 din concluzii, referindu-se la considerentul (2) al directivei, legiuitorul Uniunii consideră că protecția integrității fizice a unui resortisant al Uniunii Europene care se deplasează dintr-un stat membru în altul constituie corolarul dreptului la liberă circulație a persoanelor și că măsurile prevăzute de directivă pentru facilitarea despăgubirii victimelor infracționalității contribuie la realizarea acestei libertăți.

40 Având în vedere cele ce precedă, Curtea apreciază că, în speță, obligarea Republicii Elene la plata unei sume forfetare este justificată.

41 În ceea ce privește cuantumul acestei sume forfetare, este important, pe de o parte, să se menționeze că, în pofida considerațiilor menționate la punctele 33-39 din prezenta hotărâre, Republica Elenă a pus capăt neîndeplinirii obligațiilor imputate.

42 Trebuie, pe de altă parte, să se țină cont de capacitatea efectivă de plată a statului membru în cauză în raport cu ultimele date economice supuse aprecierii Curții.

43 Având în vedere toate cele ce precedă, o justă apreciere a împrejurărilor speței permite stabilirea la trei milioane de euro a cuantumului sumei forfetare pe care Republica Elenă va trebui să o achite în temeiul articolului 228 alineatul (2) al treilea paragraf CE.

44 Prin urmare, se impune obligarea Republicii Elene la plata către Comisie, în contul „Resurse proprii ale Uniunii Europene", a unei sume forfetare de trei milioane de euro.

Cu privire la cheltuielile de judecată

45 Potrivit articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Republicii Elene la plata cheltuielilor de judecată, iar Republica Elenă a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară și hotărăște:

1) **Prin neadoptarea, la data expirării termenului stabilit în avizul motivat emis la 23 septembrie 2008 de Comisia Comunităților Europene în temeiul articolului 228 CE, a măsurilor pe care le impune executarea Hotărârii din 18 iulie 2007, Comisia/Grecia (C-26/07), Republica Elenă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul alineatului (1) al acestui articol.**

2) **Obligă Republica Elenă la plata către Comisia Europeană, în contul „Resurse proprii ale Uniunii Europene”, a unei sume forfetare de trei milioane de euro.**

3) **Obligă Republica Elenă la plata cheltuielilor de judecată.**

Semnături