



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a zecea)

6 martie 2014*

„Trimitere preliminară — Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene — Principii generale ale dreptului Uniunii — Punerea în aplicare a dreptului Uniunii — Domeniu de aplicare al dreptului Uniunii — Legătură suficientă — Inexistență — Necompetența Curții”

În cauza C-206/13,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Italia), prin decizia din 14 februarie 2013, primită de Curte la 18 aprilie 2013, în procedura

Cruciano Siragusa

împotriva

Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo,

CURTEA (Camera a zecea),

compusă din domnul E. Juhász, președinte de cameră, și domnii A. Rosas (raportor) și D. Šváby, judecători,

avocat general: doamna J. Kokott,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de G. Palatiello, avvocato dello Stato;
- pentru guvernul ceh, de M. Smolek și de J. Vlácil, în calitate de agenți;
- pentru guvernul olandez, de M. Bulterman și de C. Schillemans, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de L. Pignataro-Nolin și de C. Zadra, în calitate de agenți,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general, pronunță prezenta

* Limba de procedură: italiana.

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 17 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) și a principiului proporționalității.
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între domnul Siragusa, pe de o parte, și Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo (Regiunea Sicilia – Direcția patrimoniului cultural și de mediu din Palermo), pe de altă parte, cu privire la o decizie de readucere în starea inițială a unui bun aflat în proprietatea domnului Siragusa.

Cadrul juridic

- 3 Instanța de trimitere arată că proprietarul unei suprafețe cuprinse într-o zonă protejată peisagistic nu poate efectua nicio intervenție asupra acesteia în absența autorizației administrației competente.
- 4 Articolul 146 alineatele 1 și 2 din Decretul legislativ nr. 42 din 22 ianuarie 2004 [Codul patrimoniului cultural și al peisajului (Codice dei beni culturali e del paesaggio), denumit în continuare „Decretul legislativ nr. 42/04”], în versiunea aplicabilă faptelor din litigiul principal, prevede că proprietarul unui bun imobil protejat prin lege nu poate să îl distrugă și nici să îi aducă modificări care aduc atingere intereselor peisagistice protejate. În vederea realizării modificărilor, acesta trebuie să solicite o autorizație prealabilă. În cazul în care proprietarul efectuează modificări fără a solicita o autorizație, administrația poate să autorizeze aceste modificări cu titlu retroactiv atunci când lucrarea efectuată este compatibilă cu interesele protejate, în conformitate cu articolul 167 alineatele 4 și 5 din acest decret.
- 5 Articolul 167 din Decretul legislativ nr. 42/04 precizează consecințele nerespectării obligațiilor impuse de decretul menționat. Articolul 167 alineatul 4 din acesta arată că autoritatea administrativă competentă examinează compatibilitatea lucrărilor în discuție în raport cu normele de protecție a peisajului în următoarele cazuri:
 - „a) lucrările, realizate fără autorizație peisagistică sau fără a fi conforme cu autorizația necesară, care nu au determinat crearea unor suprafețe utile sau a unor volume și nici creșterea celor realizate în mod legal.”
- 6 În cazurile în care nu este vorba despre lucrări care au determinat crearea unor suprafețe utile sau a unor volume ori creșterea celor realizate în mod legal, iar intervențiile sunt considerate compatibile cu normele de protecție a peisajului, contravenientul poate fi obligat să plătească o amendă.

Situația de fapt din litigiul principal și întrebarea preliminară

- 7 Reclamantul din litigiul principal este proprietarul unui bun imobil situat într-o zonă protejată peisagistic. El a făcut modificări ale acestui bun neautorizate în prealabil și a solicitat Comune di Trabia autorizația de construcție cu efect retroactiv, sub rezerva obținerii în prealabil a autorizației din partea Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo.
- 8 Aceasta din urmă a adoptat, la 4 aprilie 2011, o ordonanță-somație prin care s-a dispus obligarea reclamantului din litigiul principal la readucerea locului în starea inițială prin desființarea tuturor lucrărilor realizate abuziv, în termen de 120 de zile de la primirea ordonanței menționate. Aceasta este motivată prin faptul că lucrările în discuție nu pot fi examinate din perspectiva compatibilității lor cu normele de protecție a peisajului conform articolelor 167 și 181 din Decretul legislativ nr. 42/04 întrucât sunt lucrări care au determinat o creștere a volumului.

- 9 Reclamantul din litigiul principal a introdus la instanța de trimitere o acțiune împotriva ordonanței-somație menționate.
- 10 Instanța de trimitere arată că, în dreptul Uniunii, materia protecției peisajului nu este autonomă și nici conceptual distinctă de materia protecției mediului, ci este o parte a acesteia. Instanța menționează în această privință:
- articolul 2 alineatul (3) litera (a) din Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu, aprobată în numele Comunității Europene prin Decizia 2005/370/CE a Consiliului din 17 februarie 2005 (JO L 124, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 201, denumită în continuare „Convenția de la Aarhus”);
 - Regulamentul (CE) nr. 1367/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 6 septembrie 2006 privind aplicarea, pentru instituțiile și organismele comunitare, a dispozițiilor Convenției de la Aarhus privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în domeniul mediului (JO L 264, p. 13, Ediție specială, 15/vol. 17, p. 126);
 - articolul 2 punctul 1 litera (a) din Directiva 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2003 privind accesul publicului la informațiile despre mediu și de abrogare a Directivei 90/313/CEE a Consiliului (JO L 41, p. 26, Ediție specială, 15/vol. 9, p. 200) și
 - articolele 1 și 3 din Directiva 2011/92/UE a 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).
- 11 Instanța de trimitere amintește, pe de altă parte, că domeniul mediului intră în competența Uniunii Europene în sensul articolului 3 alineatul (3) TUE și al articolului 21 alineatul (2) litera (f) TUE, precum și al articolului 4 alineatul (2) litera (e) TFUE și al articolelor 11 TFUE, 114 TFUE și 191 TFUE.
- 12 Potrivit instanței de trimitere, regimul protecției peisajului implică, în ceea ce privește activitățile private, constrângeri care nu reprezintă în mod necesar o interdicție de construire. Ar rezulta că nu orice activitate de construcție, chiar dacă implică o creștere în volum, încalcă întotdeauna și în orice împrejurare interesele protejate prin legislația în discuție.
- 13 O examinare care să determine posibilitatea îndreptării neregularității după plata unei amenzi ar putea să fie efectuată *in concreto* în cazul în care Decretul legislativ nr. 42/04 nu ar prevedea excluderea rigidă, abstractă și prezumtivă a lucrărilor care implică „crearea unor suprafețe utile sau a unor volume ori creșterea celor realizate în mod legal”. Astfel, și în acest caz, protecția peisajului ar putea fi, la o evaluare concretă, compatibilă cu menținerea lucrării.
- 14 Prin urmare, instanța de trimitere urmărește să afle dacă articolul 167 din Decretul legislativ nr. 42/04, în măsura în care exclude, în temeiul unei prezumții, o categorie de lucrări de la examinarea compatibilității acestora cu protecția peisajului, supunându-le sancțiunii demolării, ar putea să constituie o încălcare nejustificată și disproporționată a dreptului de proprietate garantat la articolul 17 din cartă în cazul în care aceasta ar fi interpretată în sensul că restricțiile privind dreptul de proprietate pot fi impuse numai în urma constatării existenței efective, nu doar abstracte, a unui interes contrar. Aceasta se referă de asemenea la principiul proporționalității ca principiu general al dreptului Uniunii.

- 15 În aceste condiții, Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 17 din [cartă] și principiul proporționalității, ca principiu general al dreptului Uniunii [...], se opun aplicării unei reglementări naționale care, precum articolul 167 alineatul 4 litera (a) din Decretul legislativ nr. 42/2004, exclude posibilitatea eliberării unei autorizații peisagistice cu efect retroactiv pentru toate intervențiile umane care implică creșterea suprafețelor și a volumelor, indiferent de verificarea concretă a compatibilității acestor intervenții cu valorile conservării peisajului din situl respectiv?”

Cu privire la competența Curții

- 16 Prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 17 din cartă și principiul proporționalității trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale precum articolul 167 alineatul 4 litera a) din Decretul legislativ nr. 42/04.
- 17 Toate părțile interesate care au prezentat observații concluzionează în sensul necompetenței Curții pentru a răspunde la întrebarea preliminară ca urmare a absenței unui element de legătură suficientă cu dreptul Uniunii. Acestea amintesc, pe de altă parte, că revine instanței de trimitere obligația de a explica legătura dintre dispozițiile din dreptul Uniunii a căror interpretare se solicită și articolul 167 alineatul 4 litera a) din Decretul legislativ nr. 42/04.
- 18 Comisia Europeană examinează, cu toate acestea, diferitele texte menționate de instanța de trimitere, arătând, pentru fiecare dintre acestea, următoarele:
- Decizia 2005/370 se limitează să introducă în ordinea juridică a Uniunii Convenția de la Aarhus și constituie o măsură a Uniunii care nu impune o normă de integrare la nivel național în statele membre;
 - Regulamentul nr. 1367/2006 nu se adresează statelor membre, ci instituțiilor Uniunii, și nu prezintă nicio legătură cu faptele din litigiul principal și, *a fortiori*, nici cu Decretul legislativ nr. 42/04;
 - același lucru este valabil în cazul Directivei 2003/4 privind accesul publicului la informațiile despre mediu;
 - nu reiese din dosar că Directiva 2011/92 este pertinentă pentru soluționarea litigiului principal, întrucât, în aparență, lucrările realizate de domnul Siragusa nu ridică întrebări în ceea ce privește respectarea acestei directive pentru lipsa unei evaluări a efectelor lucrărilor asupra mediului;
 - articolul 3 alineatul (3) TUE și articolul 21 alineatul (2) litera (f) TUE se adresează Uniunii, iar nu statelor membre;
 - articolul 4 alineatul (2) litera (e) TFUE are ca obiect repartizarea competențelor între statele membre și Uniune și figurează în partea consacrată principiilor;
 - articolul 11 TFUE se adresează de asemenea Uniunii;
 - articolul 114 TFUE se adresează instituțiilor prevăzute în Uniune, iar nu statelor membre, și
 - chiar presupunând că reglementarea națională în discuție în litigiul principal intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii prin referirea la articolul 191 TFUE, Curtea a avut deja ocazia să precizeze că, având în vedere că articolul 191 TFUE se referă la acțiunea Uniunii, acesta nu poate fi invocat ca atare de particulari în scopul excluderii aplicării unei reglementări naționale într-un

domeniu care ține de politica de mediu în cazul în care nu este aplicabilă nicio reglementare a Uniunii adoptată în temeiul articolului 192 TFUE care să se refere în mod specific la situația în cauză (Hotărârea din 9 martie 2010, ERG și alții, C-378/08, Rep., p. I-1919, punctul 46).

- 19 În această privință, trebuie amintit că, potrivit articolului 94 litera (c) din Regulamentul de procedură al Curții, cererea de decizie preliminară trebuie să cuprindă expunerea motivelor care au determinat instanța de trimitere să aibă îndoieli cu privire la interpretarea sau la validitatea anumitor dispoziții ale dreptului Uniunii, precum și legătura pe care instanța de trimitere o stabilește între aceste dispoziții și legislația națională aplicabilă litigiului principal. Această expunere, precum și expunerea sumară a faptelor pertinente impusă prin articolul 94 litera (a) din Regulamentul de procedură menționat trebuie să îi permită Curții să verifice, pe lângă admisibilitatea cererii de decizie preliminară, competența sa de a răspunde la întrebarea adresată.
- 20 Articolul 51 alineatul (1) din cartă prevede că dispozițiile acesteia se aplică statelor membre numai atunci când acestea pun în aplicare dreptul Uniunii. Articolul 6 alineatul (1) TUE, precum și articolul 51 alineatul (2) din cartă precizează că dispozițiile cartei nu extind în niciun fel competențele Uniunii, astfel cum sunt definite în tratate. Prin urmare, Curtea este chemată să interpreteze, în lumina cartei, dreptul Uniunii în limitele competențelor atribuite acesteia (Hotărârea din 15 noiembrie 2011, Dereci și alții, C-256/11, Rep., p. I-11315, punctul 71 și jurisprudența citată).
- 21 Curtea a amintit deja că nu poate aprecia din perspectiva cartei o reglementare națională care nu se situează în cadrul dreptului Uniunii. În schimb, de îndată ce o asemenea reglementare intră în domeniul de aplicare al acestui drept, Curtea, sesizată cu titlu preliminar, trebuie să furnizeze toate elementele de interpretare necesare aprecierii de către instanța națională a conformității acestei reglementări cu drepturile fundamentale a căror respectare o asigură (a se vedea Hotărârea din 26 februarie 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, punctul 19 și jurisprudența citată).
- 22 Această definiție a domeniului de aplicare al drepturilor fundamentale ale Uniunii se coroborează cu explicațiile cu privire la articolul 51 din cartă, care, în conformitate cu articolului 6 alineatul (1) al treilea paragraf TUE și cu articolul 52 alineatul (7) din cartă, trebuie luate în considerare în vederea interpretării acesteia (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 decembrie 2010, DEB, C-279/09, Rep., p. I-13849, punctul 32). Potrivit explicațiilor amintite, statelor membre le este impusă obligația de a respecta drepturile fundamentale definite în cadrul Uniunii numai în cazul în care pun în aplicare dreptul Uniunii.
- 23 Potrivit descrierii efectuate de instanța de trimitere, procedura din litigiul principal se referă la o ordonanță-somație prin care i se impune domnului Siragusa desființarea unor lucrări realizate cu încălcarea unei legi privind protecția patrimoniului cultural și a peisajului. O astfel de procedură ar avea o legătură cu dreptul Uniunii în materie de mediu, având în vedere că protecția peisajului, menționată de legea națională în discuție, ar face parte din protecția mediului. Instanța de trimitere menționează în această privință diverse dispoziții ale dreptului Uniunii în materie de mediu.
- 24 Este necesar totuși să se amintească faptul că noțiunea „punere în aplicare a dreptului Uniunii”, în sensul articolului 51 din cartă, impune existența unei legături de un anumit grad, care depășește proximitatea materiilor menționate sau efectele indirecte ale unei materii asupra celeilalte (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 mai 1997, Kremzow, C-299/95, Rec., p. I-2629, punctul 16).
- 25 Pentru a stabili dacă o reglementare națională implică punerea în aplicare a dreptului Uniunii în sensul articolului 51 din cartă, trebuie să se verifice, printre alte elemente, dacă aceasta are drept scop punerea în aplicare a unei dispoziții a dreptului Uniunii, caracterul respectivei reglementări și aspectul dacă aceasta nu urmărește alte obiective decât cele acoperite de dreptul Uniunii, chiar dacă este de natură să îl afecteze în mod indirect pe acesta din urmă, precum și problema dacă există o reglementare de drept al Uniunii specifică în materie sau de natură să îl afecteze (a se vedea Hotărârea din

- 18 decembrie 1997, Annibaldi, C-309/96, Rec., p. I-7493, punctele 21-23, Hotărârea din 8 noiembrie 2012, Iida, C-40/11, punctul 79, precum și Hotărârea din 8 mai 2013, Ymeraga și alții, C-87/12, punctul 41).
- 26 Printre altele, Curtea a concluzionat în sensul inaplicabilității drepturilor fundamentale ale Uniunii în raport cu o reglementare națională ca urmare a faptului că dispozițiile Uniunii în domeniul în cauză nu impuneau nicio obligație statelor membre cu privire la situația în discuție în litigiul principal (a se vedea Hotărârea din 13 iunie 1996, Maurin, C-144/95, Rec., p. I-2909, punctele 11 și 12).
- 27 Astfel cum au arătat părțile interesate care au prezentat observații, nici dispozițiile Tratatelor UE și FUE menționate de instanța de trimitere, nici reglementarea referitoare la Convenția de la Aarhus, nici Directivele 2003/4 și 2011/92 nu impun statelor membre obligații specifice în vederea protejării peisajului, astfel cum o face dreptul italian.
- 28 Obiectivele acestor reglementări și ale Decretului legislativ nr. 42/04 nu sunt aceleași, chiar dacă peisajul este unul dintre elementele luate în considerare pentru evaluarea efectelor unui proiect asupra mediului, în conformitate cu Directiva 2011/92, și face parte dintre elementele luate în considerare în informațiile de mediu avute în vedere de Convenția de la Aarhus, de Regulamentul nr. 1367/2006 și de Directiva 2003/4.
- 29 Curtea a hotărât în Hotărârea Annibaldi, citată anterior, la care se referă explicațiile cu privire la articolul 51 din cartă, că simpla împrejurare că o lege națională poate să afecteze indirect funcționarea unei organizații comune a piețelor agricole nu poate constitui o legătură suficientă (Hotărârea Annibaldi, citată anterior, punctul 22; a se vedea de asemenea Hotărârea Kremzow, citată anterior, punctul 16).
- 30 În această privință, nici un element nu permite să se concluzioneze că dispozițiile Decretului legislativ nr. 42/04 pertinente în cauza principală se situează în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii. Astfel, aceste dispoziții nu constituie punerea în aplicare a unor norme ale dreptului Uniunii, ceea ce deosebește cauza principală la care se referă prezenta trimitere preliminară de cea în care s-a pronunțat Hotărârea din 15 ianuarie 2013, Križan și alții (C-416/10), la care face referire instanța de trimitere.
- 31 În plus, trebuie să se țină seama de obiectivul protecției drepturilor fundamentale în dreptul Uniunii, care este de a veghea ca drepturile să nu fie încălcate în domeniile de activitate a Uniunii, fie ca urmare a acțiunii Uniunii, fie ca urmare a punerii în aplicare a dreptului Uniunii de către statele membre.
- 32 Urmărirea acestui obiectiv este motivată de necesitatea de a evita ca o protecție a drepturilor fundamentale care poate varia în funcție de dreptul național în cauză să aducă atingere unității, supremației și caracterului efectiv al dreptului Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 decembrie 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Rec., p. 1125, punctul 3, și Hotărârea din 26 februarie 2013, Melloni, C-399/11, punctul 60). Or, din decizia de trimitere nu rezultă că un astfel de risc este prezent în cauza principală.
- 33 Din toate aceste elemente rezultă că competența Curții de a interpreta articolul 17 din cartă nu este stabilită (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 decembrie 2010, Omalet, C-245/09, Rep., p. I-13771, punctul 18, Ordonanța din 1 martie 2011, Chartry, C-457/09, Rep., p. I-819, punctele 25 și 26, Ordonanța din 10 mai 2012, Corpul Național al Polițiștilor, C-134/12, punctul 15, Ordonanța din 7 februarie 2013, Pedone, C-498/12, punctul 15, precum și Ordonanța din 7 noiembrie 2013, SC Schuster & Co Ecologic, C-371/13, punctul 18).

- 34 În ceea ce privește principiul proporționalității, acesta face parte dintre principiile generale ale dreptului Uniunii care trebuie respectate de o reglementare națională care intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii sau îl implementează pe acesta din urmă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 februarie 1982, Zuckerfabrik Franken, 77/81, Rec., p. 681, punctul 22, Hotărârea din 16 mai 1989, Buet și EBS, 382/87, Rec., p. 1235, punctul 11, Hotărârea din 2 iunie 1994, Exportslachterijen van Oordegem, C-2/93, Rec., p. I-2283, punctul 20, precum și Hotărârea din 2 decembrie 2010, Vandorou și alții, C-422/09, C-425/09 și C-426/09, Rep., p. I-12411, punctul 65).
- 35 Având în vedere că instanța de trimitere nu a stabilit, prin demonstrarea unei legături suficiente, că articolul 167 alineatul 4 litera a) din Decretul legislativ nr. 42/04 intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii sau îl implementează pe acesta din urmă, nu este stabilită nici competența Curții de a interpreta principiul proporționalității în cazul de față.
- 36 În aceste condiții, este necesar să se constate că Curtea nu este competentă să răspundă la întrebarea adresată de Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 37 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 (Camera a zecea) declară:

Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu este competentă să răspundă la întrebarea adresată de Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Italia).

Semnături