

HOTĂRÂREA CURȚII

DIN 17 DECEMBRIE 1980¹

Comisia Comunităților Europene

împotriva Regatului Belgiei

„Libera circulație a lucrătorilor”

Cauza 149/79

În cauza 149/79,

COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE, reprezentată de către consilierul său juridic, Jean Amphoux, în calitate de agent, asistat de către Louis Dubouis, profesor la Facultatea de Drept și Științe Politice a Universității Aix-Marsilia III, cu domiciliul ales în Luxemburg, la biroul lui Oreste Montalo, membru al departamentului său juridic, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

reclamantă,

împotriva

REGATULUI BELGIEI, reprezentat de ministrul Afacerilor Externe, al cărui agent este Robert Hoebaer, Director al Comerțului Exterior și Cooperării pentru Dezvoltare, în Ministerul Afacerilor Externe, cu domiciliul ales în Luxemburg, la Ambasada Belgiei, 4 Rue des Girondins, Residence Champagne,

pârât,

susținut în pretențiile sale de

REPUBLICA FEDERALĂ GERMANIA, reprezentată de către Martin Seidel și Eberhardt Grabitz, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg, la cancelarul Ambasadei Republicii Federale Germania, 20-22 Avenue Emile-Reuter,

REPUBLICA FRANCEZĂ, reprezentată de către G. Guillame, în calitate de agent și de P. Moreau Defarges, în calitate de agent supleant, cu domiciliul ales în Luxemburg, la Ambasada Franței, 2 Rue Bertholet,

REGATUL UNIT, reprezentat de către W. H. Godwin, Assistant Treasury Solicitor, în calitate de agent, cu domiciliul ales în Luxemburg, la Ambasada Regatului Unit, 28 Boulevard Royal,

intervenienți,

¹ Limba de procedură: franceza.

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii de către Regatul Belgiei a obligațiilor ce decurg din articolul 48 din Tratatul CEE, precum și din Regulamentul (CEE) nr. 1612/68 al Consiliului din 15 octombrie 1968 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Comunității, prin impunerea condiției cetățeniei pentru accesul la locuri de muncă ce nu intră sub incidența articolului 48 alineatul (4) din Tratatul CEE,

CURTEA

constituită din: J. Mertens de Wilmars, președinte, P. Pescatore și Koopmans, președinți de cameră, Mackenzie Stuart, A. O'Keefe, G. Bosco și A. Touffait, judecători,

avocat general: H. Mayras
grefier: A. Van Houtte

pronunță prezenta

HOTĂRÂRE

- 1 Prin cererea depusă la grefa Curții la 28 septembrie 1979, Comisia a sesizat Curtea, în temeiul articolului 169 din Tratatul CEE, cu o acțiune având ca scop constatarea faptului că Regatul Belgiei, „impunând sau permițând impunerea deținerii cetățeniei belgiene ca o condiție de recrutare pentru locurile de muncă care nu intră sub incidența articolului 48 alineatul (4) din tratat, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi incumbă în temeiul articolului 48 din tratat și al Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Comunității” (JO L 257, p. 2).
- 2 În avizul său motivat și în cererea sa, Comisia s-a referit în mod general la „diferite oferte de locuri de muncă” provenind de la Société nationale des chemins de fer belges (Societatea națională a căilor ferate belgiene) (SNCB) și de la Société nationale des chemins de fer vicinaux (Societatea națională a căilor ferate locale) (SBCV) și privind posturi pentru muncitori necalificați, precum și la oferte de locuri de muncă publicate „pe parcursul ultimilor ani” de orașul Bruxelles și de comuna Auderghem și nu a citat decât cu titlu de exemplu posturile vizate de aceste oferte. Datorită informațiilor solicitate de Curte pe parcursul procedurii scrise și orale și furnizate de Guvernul Regatului Belgiei și, ca urmare a enumerării făcute de Comisie cu ocazia procedurii orale, care nu a fost contestată de guvernul menționat anterior, a fost posibil să se stabilească lista precisă a locurilor de muncă aflate în litigiu.
- 3 Din aceste elemente și din această enumerare rezultă că locurile de muncă vizate se referă la posturi de elevi-mecanici de locomotivă, încărcători, muncitori care amplasează șinele, agenți de triaj, personal pentru semnalizare la SNCB și muncitori necalificați pentru SNCV, precum și la posturi de infirmiere, surori puericultoare, paznici de noapte, instalatori, tâmplari, electricieni, ajutoari de grădinari, arhitecți, controlori, în orașul Bruxelles și în comuna Auderghem. Informațiile colectate pe parcursul cercetării judecătorești nu au permis totuși formarea unei imagini exacte asupra naturii sarcinilor pe care le presupun locurile de muncă enumerate.

- 4 Aceste locuri de muncă au fost efectiv oferite între 1973 și 1977, prin afișe sau prin anunțuri în presă, de către instituțiile publice și colectivitățile mai sus menționate, iar printre condițiile cerute pentru recrutare, anunțurile prevedeau deținerea cetățeniei belgiene.
- 5 Prin scrisoarea din 21 noiembrie 1978, Comisia a adus la cunoștința Guvernului Regatului Belgiei că „ea consideră această politică incompatibilă cu articolul 48 din Tratatul CEE și cu dispozițiile Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 al Consiliului privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Comunității” și a deschis astfel, față de acest stat membru, procedura prevăzută la articolul 169 din Tratatul CEE.
- 6 Prin scrisoarea din 15 ianuarie 1979, Reprezentanța permanentă a Regatului Belgiei a răspuns, în special, că:
 - condiția cetățeniei aflate în litigiu corespunde dispozițiilor articolului 6 alineatul (2) din Constituția belgiană, conform căruia „numai belgienii... pot fi admiși pentru ocuparea locurilor de muncă civile și militare, cu anumite excepții care pot fi stabilite prin lege pentru cazuri speciale”;
 - în orice caz, interpretarea pe care o dă Comisia articolului 48 alineatul (4) din tratat impune stabilirea unei distincții în interiorul fiecărei entități administrative între locurile de muncă care țin de exercitarea autorității publice și cele care nu aparțin acestora și ridică astfel o problemă a cărei soluție ar trebui găsită de toate statele membre, la nivel comunitar.
- 7 Comisia a considerat că nu poate accepta argumentarea prezentată de Guvernul belgian. La 2 aprilie 1979, în conformitate cu articolul 169 din tratat, aceasta a emis un aviz motivat, subliniind, printre altele, că:
 - Regatul Belgiei nu ar putea invoca articolul 6 alineatul (2) din Constituția sa pentru a justifica practicile în materie de acces la încadrarea în muncă care îi sunt reproșate;
 - clauza de excepție de la articolul 48 alineatul (4) din tratat nu are în vedere decât locurile de muncă a căror exercitare presupune o participare efectivă la autoritatea publică, respectiv implicând existența puterii de decizie cu privire la persoanele de drept privat sau care pune în discuție interesele naționale, în special pe acelea care implică securitatea internă sau externă a statului;
 - condițiile pentru aplicarea acestei clauze de excepție nu sunt îndeplinite pentru locurile de muncă de natura celor vizate de ofertele de locuri de muncă în cauză.
- 8 Întrucât Regatul Belgiei nu s-a conformat acestui aviz motivat în termenele impuse de Comisie, aceasta a introdus prezenta acțiune la 27 septembrie 1979.
- 9 Articolul 48 alineatul (4) din tratat prevede că „dispozițiile prezentului articol nu se aplică încadrării în administrația publică”.

- 10 Această dispoziție scoate din domeniul de aplicare al primelor trei alineate ale aceluiași articol o serie de locuri de muncă ce implică participarea directă sau indirectă la exercitarea puterii publice și a funcțiilor care au ca obiect protejarea intereselor generale ale statului sau ale altor colectivități publice. Astfel de locuri de muncă presupun, într-adevăr, din partea titularilor, existența unui raport special de solidaritate față de stat, precum și reciprocitatea drepturilor și obligațiilor, care reprezintă fundamentul legăturii de cetățenie.
- 11 Așadar, în funcție de obiectivul urmărit de articolul 48 alineatul (4), trebuie stabilit domeniul de aplicare al derogării pe care acesta o aduce principiilor liberei circulații și egalității de tratament consacrate de primele trei alineate din același articol. Stabilirea domeniului de aplicare al articolului 48 alineatul (4) generează totuși dificultăți deosebite deoarece, în diferitele state membre, puterea publică își asumă responsabilități cu caracter economic și social sau se implică în activități care nu se pot identifica cu cele ale funcțiilor tipice ale administrației publice, dar care, dimpotrivă, datorită naturii lor, aparțin domeniului de aplicare al tratatului. În aceste condiții, extinderea excepției prevăzute la articolul 48 alineatul (4) asupra unor locuri de muncă care țin de stat sau de alte organisme de drept public, dar care, în același timp, nu implică nicio asociere cu sarcini din administrația publică propriu-zisă, ar avea drept consecință sustragerea de la aplicarea principiilor tratatului a unui număr considerabil de locuri de muncă și crearea unor inegalități între statele membre, în funcție de disparitățile ce caracterizează organizarea statului și a anumitor sectoare ale vieții economice.
- 12 În consecință, este necesar să se examineze dacă locurile de muncă vizate de acțiune pot fi asociate cu noțiunea de administrație publică, în sensul articolului 48 alineatul (4), care impun o interpretare și o aplicare uniforme în întreaga Comunitate. Trebuie recunoscut faptul că aplicarea criteriilor de distincție indicate mai sus pune probleme de apreciere și de delimitare în cazuri concrete. Din cele de mai sus rezultă că această calificare depinde de faptul de a ști dacă locurile de muncă respective sunt sau nu caracteristice pentru activitățile specifice ale administrației publice, în măsura în care aceasta este investită cu exercitarea puterii publice și a responsabilității pentru protejarea intereselor generale ale statului.
- 13 În cazul în care, în ceea ce privește locurile de muncă oferite de autorități publice, dar care nu intră în sfera de aplicare a articolului 48 alineatul (4), lucrătorul dintr-un alt stat membru este obligat să îndeplinească, la fel ca și un lucrător național, toate celelalte condiții de recrutare, în special în ceea ce privește competențele și cunoștințele profesionale cerute, dispozițiile primelor trei paragrafe ale articolului 48 și Regulamentul nr. 1612/68 nu permit ca lucrătorul să poată fi exclus de la accesul la locurile de muncă menționate anterior numai pe motivul cetățeniei sale.
- 14 În sprijinul tezei avansate de Guvernul belgian și susținute de intervenienți, în conformitate cu care clauza de excepție din articolul 48 alineatul (4) din tratat ar avea o sferă de aplicare generală, referindu-se la toate locurile de muncă din administrația unui stat membru, acest guvern a invocat dispozițiile speciale ale articolului 8 din Regulamentul nr. 1612/68, în temeiul cărora lucrătorul dintr-un alt stat membru „poate fi

exclus de la participarea la conducerea organismelor de drept public și de la exercitarea unei funcții de drept public”.

- 15 Această dispoziție, fără să sprijine teza Guvernului belgian, confirmă, dimpotrivă, interpretarea de mai sus a articolului 48 alineatul (4). Într-adevăr, astfel cum admite Guvernul belgian însuși, articolul 8 menționat mai sus nu vizează excluderea lucrătorilor din celelalte state membre de la ocuparea anumitor locuri de muncă, ci permite doar eventuala excludere a respectivilor lucrători de la anumite activități care implică participarea la puterea publică, cum ar fi – pentru a ne limita la exemplele citate de însuși Guvernul belgian – cele care implică „prezența reprezentanților sindicali în consiliile de administrație ale numeroaselor organisme de drept public cu competență economică.”
- 16 Guvernul belgian susține în continuare că textele constituționale ale anumitor state membre se referă în mod explicit la problema încadrării în administrația publică, principiul în materie fiind excluderea persoanelor de altă cetățenie, cu excepția unor eventuale derogări. Aceasta ar fi, de asemenea, și sfera de aplicare a articolului 6 din Constituția belgiană, în conformitate cu care „numai” belgienii „pot fi admiși în funcții civile și militare, cu excepția derogărilor care pot fi stabilite pentru cazuri speciale”. Guvernul belgian însuși a declarat că nu contestă faptul că „norma comunitară este superioară normei naționale”, dar consideră că convergența dreptului constituțional al acestor state membre ar trebui să fie folosită ca element de interpretare destinat să pună în evidență semnificația articolului 48 alineatul (4) și să înlăture interpretarea dată acestei dispoziții de către Comisie, care ar avea ca efect crearea unor conflicte cu textele constituționale la care s-a făcut referire.
- 17 Guvernul francez a dezvoltat un argument de natură similară, punând în evidență principiile admise în dreptul francez al funcției publice, care se inspiră dintr-o concepție de ansamblu bazată pe cerința cetățeniei franceze, ca o condiție de acces la orice post din funcția publică, care depinde de stat, de comune sau de alte instituții publice, fără a se putea stabili o distincție în funcție de natura și caracteristicile postului respectiv.
- 18 Este adevărat că articolul 48 alineatul (4) are în mod special ca funcție, în sistemul dispozițiilor referitoare la libera circulație a lucrătorilor, să țină seama de existența dispozițiilor de natura celor menționate. Dar, în același timp, astfel cum s-a admis în memoriul Guvernului francez, delimitarea noțiunii de „administrație publică”, în sensul articolului 48 alineatul (4), nu poate fi lăsată în întregime la discreția statelor membre.
- 19 Independent de faptul că textul constituțional belgian nu exclude posibilitatea unor excepții de la condiția generală de a deține cetățenia belgiană, este necesar să se amintească, astfel cum a subliniat Curtea în mod constant în jurisprudența sa, că, recurgerea la dispoziții ale ordinii juridice interne, pentru a limita domeniul de aplicare al dispozițiilor dreptului comunitar, ar avea ca efect să aducă atingere unității și eficacității acestui drept și, în consecință, nu poate fi admisă. Această normă, fundamentală pentru existența Comunității, trebuie să se aplice și pentru a stabili domeniul de aplicare și limitele articolului 48 alineatul (4) din tratat. Este adevărat că această dispoziție ține seama de interesul legitim pe care îl au statele membre de a rezerva propriilor resortisanți o serie de locuri de muncă având legătură cu exercitarea puterii publice și cu protejarea

intereselor generale, însă este necesar să se evite în același timp ca efectul util și domeniul de aplicare al dispozițiilor tratatului referitoare la libera circulație a lucrătorilor și la egalitatea de tratament pentru resortisanții tuturor statele membre să fie limitate prin interpretări ale noțiunii de administrație publică, decurgând numai din dreptul național și care ar împiedica aplicarea normelor comunitare.

- 20 Guvernul belgian și Guvernul francez susțin, în cele din urmă, că excluderea lucrătorilor străini de la ocuparea locurilor de muncă care nu implică inițial o participare la exercitarea puterii publice s-ar dovedi necesară în special atunci când recrutarea se face pe baza unui regim statutar și că titularii sunt eligibili pentru o carieră ale cărei grade superioare implică funcții și responsabilități specifice puterii publice. Guvernul german și Guvernul Marii Britanii adaugă că o asemenea excludere ar fi cerută și de împrejurarea că flexibilitatea în ocuparea posturilor este o caracteristică a administrației publice și că, în consecință, funcțiile și responsabilitățile cu care este învestit un angajat se pot modifica nu numai în cazul promovării, ci și ca urmare a unui transfer în cadrul aceluiași serviciu sau într-un serviciu diferit, de nivel echivalent.
- 21 Totuși, aceste obiecții nu iau în considerare faptul că, vizând posturile care implică exercitarea puterii publice și atribuirea unor responsabilități pentru protejarea intereselor generale ale statului, articolul 48 alineatul (4) permite statelor membre să rezerve resortisanților naționali, prin intermediul unor reglementări corespunzătoare, accesul la locuri de muncă ce implică exercitarea acestor atribuții și a acestor responsabilități în cadrul aceluiași grad, al aceleiași categorii sau al aceleiași clase.
- 22 Argumentul prezentat cu privire la acest ultim punct de către Guvernul german, în conformitate cu care excluderea eventuală a unor resortisanți ai altor state membre de la beneficiul anumitor promovări sau transferuri în administrația publică ar avea ca efect crearea unor discriminări în cadrul acestei administrații, nu ia în considerare faptul că interpretarea pe care același guvern o dă articolului 48 alineatul (4) și care are ca efect excluderea resortisanților în cauză de la toate posturile din administrația publică implică o restrângere a drepturilor acestor resortisanți, care depășește ceea ce este necesar pentru a asigura respectarea obiectivelor urmărite de această dispoziție, astfel cum este interpretată în lumina considerentelor precedente.
- 23 Curtea consideră că, în general, pentru locurile de muncă în litigiu, informațiile conținute în dosarul cauzei și furnizate de părți pe parcursul procedurii scrise și orale nu permit aprecierea suficient de exactă a naturii efective a funcțiilor pe care le includ, astfel încât să dea posibilitatea de a se constata, în lumina considerentelor precedente, care sunt, printre aceste locuri de muncă, cele care nu se încadrează în noțiunea de administrație publică, în sensul articolului 48 alineatul (4) din tratat.
- 24 În aceste condiții, Curtea nu consideră că este în măsură, în acest stadiu, să se pronunțe asupra neîndeplinirii obligațiilor care îi revin Guvernului belgian. De aceea, aceasta invită Comisia și Regatul Belgiei să reia examinarea chestiunii în litigiu, în lumina considerentelor precedente și să adreseze un raport Curții, împreună sau separat, într-un termen determinat, fie cu privire la orice soluționare a litigiului la care ar putea ajunge, fie cu privire la punctele lor de vedere, luând în considerare elementele de drept care

decurg din prezenta hotărâre. Intervenienții vor avea posibilitatea de a prezenta Curții observațiile lor asupra raportului respectiv sau rapoartelor respective la momentul oportun.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

pronunțându-se înainte de a hotărî asupra acțiunii în neîndeplinirea obligațiilor introduse de Comisie, declară și hotărăște:

- 1) **Comisia și Regatul Belgiei vor reexamina chestiunea în litigiu în lumina considerentelor juridice din această hotărâre și vor face un raport adresat Curții cu privire la rezultatul acestei examinări înainte de 1 iulie 1981. După această dată Curtea va pronunța o hotărâre definitivă.**
- 2) **Cheltuielile de judecată sunt rezervate.**

Mertens de Wilmars	Pescatore	Koopmans	
Mackenzie Stuart	O'Keeffe	Bosco	Touffait

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 17 decembrie 1980.

Grefier

A. Van Houtte

Președinte

J. Mertens de Wilmars