

HOTĂRÂREA CURȚII
DIN 23 MARTIE 1982¹

D. M. Levin
împotriva
Staatssecretaris van Justitie
(Cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare
formulată de Raad van State din Țările de Jos)

„Drept de ședere”

Cauza 53/81

În cauza 53/81,

având drept obiect o cerere adresată Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, de către secția jurisdicțională a Raad van State [Consiliul de stat] din Țările de Jos pentru pronunțarea, în litigiul pendinte în fața acestei instanțe, între

D. M. LEVIN, Amsterdam,

și

STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE,

unei hotărâri preliminare privind interpretarea articolului 48 din Tratatul CEE, precum și a anumitor dispoziții ale unor directive și regulamente comunitare, în materie de liberă circulație a persoanelor în cadrul Comunității,

CURTEA,

compusă din J. Mertens de Wilmars, președinte, G. Bosco, A. Touffait și O. Due, președinți de cameră, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O’Keeffe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros și F. Grévisse, judecători,

avocat general: Sir Gordon Slynn

grefier: A. Van Houtte

¹Limba de procedură: olandeza.

pronunță prezenta

HOTĂRÂRE

1 Prin decizia interlocutorie din 28 noiembrie 1980, primită la Curte la 11 martie 1981, Raad van State din Țările de Jos a adresat, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, trei întrebări preliminare privind interpretarea articolului 48 din tratat, precum și a anumitor dispoziții ale unor regulamente și directive comunitare, în materie de liberă circulație a persoanelor în cadrul Comunității.

2 Reclamanta din acțiunea principală, doamna Levin, resortisant britanic și soție a unui resortisant al unei țări terțe, a solicitat un permis de ședere în Țările de Jos. Acordarea acestui permis i-a fost refuzată, în conformitate cu legislația olandeză, pe motiv, printre altele, că doamna Levin nu exercita o activitate profesională în Țările de Jos și, prin urmare, nu putea fi considerată ca „resortisant CEE privilegiat” în sensul legislației respective.

3 Doamna Levin a introdus o cerere de revizuire a acestei decizii pe lângă Staatssecretaris van Justitie. Având în vedere că această cerere a fost respinsă, reclamanta a introdus o acțiune în fața Raad van State, susținând că, între timp, începuse o activitate salariată în Țările de Jos și că, în orice caz, ea și soțul său dispuneau de bunuri și venituri mai mult decât suficiente pentru a se putea întreține, chiar și fără exercitarea unei activități.

4 Considerând că hotărârea pe care trebuie să o pronunțe depinde de interpretarea dreptului comunitar, Raad van State a adresat Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Noțiunea «resortisant CEE privilegiat» care, în legislația olandeză, vizează un resortisant al unui stat membru în sensul definiției de la articolul 1 din Directiva 64/221 a Consiliului Comunităților Europene din 25 februarie 1964 și care este utilizată în această legislație cu scopul de a stabili grupul de persoane cărora li se aplică articolul 48 din Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene și Regulamentul nr. 1612/68 din 15 octombrie 1968, adoptat de Consiliul Comunităților Europene în temeiul articolului respectiv, precum și Directivele 64/221 din 25 februarie 1964 și 68/360 din 15 octombrie 1968, este necesar să fie înțeleasă în sensul că vizează și un resortisant al unui stat membru, care exercită pe teritoriul unui alt stat membru o activitate, salariată sau nu, sau care efectuează prestări de servicii, într-o măsură atât de mică încât obține din aceste servicii venituri inferioare celor considerate în statul membru menționat ultima dată ca fiind un minim pentru a se putea întreține?

2) Pentru a răspunde la prima întrebare, este necesar să se facă distincția între, pe de o parte, persoanele care, pe lângă veniturile pe care le obțin din activitatea lor redusă, dispun de alte venituri (de exemplu, venituri care provin din bunurile sau munca soțului lor, care îi însoțește și nu este resortisant al unui stat membru), astfel încât acestea dispun de mijloace de subzistență suficiente în sensul primei întrebări și, pe de altă parte, persoanele care nu dispun de astfel de venituri suplimentare, ci care, din motive personale, doresc să se mulțumească cu un venit inferior celui care este considerat, în general, ca fiind minim?

3) Presupunând că prima întrebare primește un răspuns afirmativ, dreptul unui astfel de lucrător la accesul liber și la libertatea de stabilire în statul membru în care își exercită sau dorește să își exercite o activitate, sau în care efectuează sau dorește să efectueze prestări de servicii, într-o măsură redusă, poate să fie invocat cu aceeași forță dacă se demonstrează sau pare probabil că stabilirea în acest stat membru vizează să atingă, în principal, alte scopuri decât exercitarea unei activități sau efectuarea prestărilor de servicii într-o măsură redusă?”

5 Deși aceste întrebări, conform formulării lor, privesc atât libera circulație a lucrătorilor, cât și libertatea de stabilire și libertatea de a presta servicii, din elementele acțiunii principale reiese că instanța națională vizează, de fapt, numai libertatea de circulație a lucrătorilor. Prin urmare, este necesar ca răspunsurile care se dau să se limitează la aspectele legate de această libertate.

Cu privire la prima și la a doua întrebare

6 Prin prima și a doua întrebare, care trebuie analizate împreună, instanța națională dorește să știe, în esență, dacă dispozițiile dreptului comunitar referitoare la libera circulație a lucrătorilor vizează și un resortisant al unui stat membru, care exercită pe teritoriul unui alt stat membru o activitate salariată, din care obține venituri inferioare minimului necesar subzistenței, în temeiul legislației celui de al doilea stat membru. În special, se întrebă dacă aceste dispoziții vizează o astfel de persoană în ipoteza în care aceasta fie își completează veniturile obținute din activitatea salariată cu alte venituri pentru a ajunge la minimul respectiv, fie se mulțumește cu mijloace de întreținere inferioare acestui minim.

7 În conformitate cu articolul 48 din tratat, libera circulație a lucrătorilor este garantată în cadrul Comunității. Aceasta implică eliminarea oricărei discriminări pe bază de naționalitate, între lucrătorii statelor membre, în ceea ce privește ocuparea forței de muncă, remunerarea și alte condiții de muncă și presupune dreptul, sub rezerva limitărilor justificate din motive de ordine publică, de siguranță publică și de sănătate publică, de a răspunde ofertelor efective de lucru, de a circula liber pe teritoriul statelor membre în acest scop și dreptul de ședere pe teritoriul statului respectiv cu scopul de a ocupa un loc de muncă și de a rămâne pe teritoriul său, după încheierea activității în cauză.

8 Această dispoziție a fost pusă în aplicare, *inter alia*, de Regulamentul nr. 1612/68 al Consiliului din 15 octombrie 1968 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Comunității (JO L 257, p. 2) și de Directiva 68/360 a Consiliului privind eliminarea restricțiilor de circulație și ședere în cadrul Comunității pentru lucrătorii din statele membre și familiile acestora (JO L 257, p. 13). În temeiul articolului 1 din Regulamentul nr. 1612/68, orice resortisant al unui stat membru, indiferent de reședința sa, are dreptul de acces la o activitate salariată și de a desfășura această activitate pe teritoriul altui stat membru, în conformitate cu actele cu putere de lege și actele administrative care reglementează ocuparea forței de muncă de către lucrătorii resortisanți ai statului în cauză.

9 În cazul în care drepturile care decurg din libera circulație a lucrătorilor și, mai exact, dreptul de intrare și de ședere pe teritoriul unui stat membru, se leagă, prin urmare, de calitatea lucrătorului sau, respectiv, a persoanei care exercită o activitate salariată sau care

dorește să exercite o astfel de activitate, termenii „lucrător” și „activitate salariată” nu sunt definiți în mod expres în nici una dintre dispozițiile din domeniu. Prin urmare, pentru a stabili semnificația acestora, este necesar să se recurgă la principiile de interpretare general recunoscute, pornind de la sensul ordinar care se atribuie termenilor în contextul lor și în lumina obiectivelor tratatului.

10 Guvernele olandez și danez au susținut că dispozițiile de la articolul 48 din tratat nu se pot invoca decât de către persoane care încasează cel puțin un salariu cu o valoare egală cu mijloacele de subsistență considerate necesare de către legislația statului membru în care acestea lucrează sau care lucrează cel puțin numărul de ore considerat normal pentru un loc de muncă cu normă întreagă în sectorul în cauză. În absența unor dispoziții în acest sens în legislația comunitară, este necesar să se recurgă la criteriile naționale pentru definirea salariului minim, cât și a numărului minim de ore.

11 Totuși, acest argument nu poate fi reținut. Astfel cum a afirmat deja Curtea, în Hotărârea din 19 martie 1964 (Unger, cauza 75/63, Rec. 1964, p. 347), termenii „lucrător” și „activitate salariată” nu se pot defini făcându-se referire la legislațiile statelor membre, aceștia având un domeniu de aplicare comunitar. În caz contrar, se împiedică aplicarea normelor comunitare referitoare la libera circulație a lucrătorilor, având în vedere că se poate stabili și modifica unilateral conținutul acestor termeni, fără controlul instituțiilor Comunității, de către legislațiile naționale care au astfel posibilitatea să împiedice anumite categorii de persoane să beneficieze de prevederile tratatului.

12 Aceasta este situația, în special, în cazul în care beneficiul drepturilor conferite în temeiul liberei circulații a lucrătorilor se poate subordona criteriului unui salariu pe care legislația statului gazdă îl declară minim, domeniul de aplicare *ratione personae* a normelor comunitare în materie poate astfel varia de la un stat membru la altul. Prin urmare, este necesar să se clarifice sensul și sfera de aplicare a termenilor „lucrător” și „activitate salariată”, în lumina principiilor ordinii juridice comunitare.

13 În această privință, se subliniază faptul că aceste noțiuni definesc câmpul de aplicare a uneia dintre libertățile fundamentale garantate de tratat și, în acest temei, nu pot fi interpretate restrictiv.

14 Conform acestei concepții, considerentele din Regulamentul nr. 1612/68 afirmă, la modul general, dreptul tuturor lucrătorilor din statele membre de a exercita activitatea pe care o alege, în cadrul Comunității, indiferent dacă este vorba de lucrători permanenți, sezonieri sau frontalieri sau de lucrători care își exercită activitatea cu ocazia unei prestări de servicii. În plus, în cazul în care Directiva 68/360 recunoaște, la articolul 4, lucrătorilor dreptul de ședere, prin simpla prezentare a documentului pe baza căruia au intrat pe teritoriul respectiv și a unei confirmări de încadrare în muncă din partea angajatorului sau a unei adevărinite de muncă, aceasta nu subordonează dreptul respectiv nici unei condiții care ține de tipul de muncă sau de valoarea veniturilor obținute din această muncă.

15 O interpretare care reflectă pe deplin domeniul de aplicare a acestor noțiuni este conformă și cu obiectivele tratatului, printre care figurează, în temeiul articolelor 2 și 3, eliminarea, între statele membre, a obstacolelor în calea liberei circulații a persoanelor, cu scopul, *inter alia*, de

a promova o dezvoltare armonioasă a activităților economice în ansamblul Comunității și o creștere a standardului de viață. Având în vedere că locurile de muncă cu fracțiune de normă, deși pot genera venituri mai mici decât cele considerate ca fiind un minim de subzistență, reprezintă pentru un număr mare de persoane un mijloc eficient de a-și îmbunătăți condițiile de viață, efectul util al dreptului comunitar este compromis, iar realizarea scopurilor tratatului este pusă în pericol în cazul în care beneficiul drepturilor conferite în temeiul liberei circulații a lucrătorilor este rezervat numai persoanelor care desfășoară o activitate cu normă întreagă și din care câștigă un salariu cel puțin egal cu salariul minim garantat în sectorul luat în considerare.

16 În consecință, noțiunile de lucrător și de activitate salariată se înțeleg în sensul că normele referitoare la libera circulație a lucrătorilor privesc, de asemenea, persoanele care exercită sau doresc să exercite doar o activitate salariată cu fracțiune de normă și din care nu obțin sau nu ar obține decât o remunerație inferioară remunerației minime garantate în sectorul respectiv. Nu se poate stabili nici o distincție, în această privință, între persoanele care doresc să se mulțumească cu veniturile obținute dintr-o astfel de activitate și cele care completează aceste venituri cu altele, indiferent dacă provin din bunurile sau munca unui membru al familiei lor care îi însoțește.

17 Cu toate acestea, este necesar să se precizeze că, atunci când activitatea cu fracțiune de normă nu este exclusă din domeniul de aplicare a normelor referitoare la libera circulație a lucrătorilor, aceste norme nu acoperă decât exercitarea unor activități reale și efective, excluzând activitățile atât de reduse încât sunt considerate marginale și accesorii. Rezultă, atât din enunțul principiului liberei circulații a lucrătorilor, precum și din locul pe care îl ocupă normele referitoare la acesta în ansamblul sistemului tratatului, că aceste norme nu garantează decât libera circulație a persoanelor care exercită sau doresc să exercite o activitate economică.

18 Prin urmare, este necesar să se răspundă la prima și la a doua întrebare că dispozițiile dreptului comunitar referitoare la libera circulație a lucrătorilor se referă și la un resortisant al unui stat membru care exercită pe teritoriul altui stat membru o activitate salariată din care câștigă venituri mai mici decât venitul considerat în statul respectiv ca fiind minimul de subzistență, indiferent dacă această persoană își completează veniturile obținute din activitatea salariată cu alte venituri, atingând valoarea minimă necesară sau dacă aceasta se mulțumește cu mijloace de întreținere inferioare acestui minim, cu condiția să exercite o activitate salariată reală și efectivă.

Cu privire la a treia întrebare

19 A treia întrebare dorește să stabilească, în esență, dacă dreptul de intrare și de ședere pe teritoriul unui stat membru poate fi refuzat unui lucrător care urmărește, prin intrarea sau șederea sa, în principal, alte scopuri decât exercitarea unei activități salariate, astfel cum se definește în răspunsurile la prima și a doua întrebare.

20 În conformitate cu articolul 48 alineatul (3) din tratat, dreptul de a se deplasa liber pe teritoriul statelor membre este conferit lucrătorilor cu „scopul” de a răspunde ofertelor de locuri de muncă efective. Lucrătorii beneficiază de dreptul de ședere într-unul din statele

membre, în temeiul aceleiași dispoziții, cu „scopul” de a ocupa un loc de muncă. În plus, Regulamentul nr. 1612/68 precizează în preambulul său că libera circulație implică dreptul lucrătorilor de a se deplasa liber în cadrul Comunității „pentru” a exercita o activitate salariată, în vreme ce Directiva 68/360, la articolul 2, obligă statele membre să le permită lucrătorilor să părăsească teritoriul lor „în vederea” desfășurării unor activități salariate sau a exercitării acestora pe teritoriul altui stat membru.

21 Aceste formule nu exprimă totuși decât simpla cerință, inerentă însăși principiului liberei circulații a lucrătorilor, ca avantajele pe care dreptul comunitar le conferă, în temeiul acestei libertăți, să nu poată fi invocate decât de persoanele care exercită într-adevăr sau doresc să exercite cu seriozitate o activitate salariată. Cu toate acestea, formulele respective nu implică faptul că beneficiul acestei libertăți poate fi subordonat scopurilor urmărite de un resortisant al unui stat membru prin solicitarea intrării sau șederii pe teritoriul unui alt stat membru, cu condiția ca acesta să exercite sau să dorească să exercite o activitate pe teritoriul respectiv, care să îndeplinească criteriile specificate mai sus, adică o activitate salariată reală și efectivă.

22 Odată îndeplinită această condiție, motivele posibile care l-au determinat pe lucrător să caute un loc de muncă în statul membru în cauză nu au nici o importanță și nu se iau în considerare.

23 Prin urmare, este necesar să se răspundă la a treia întrebare adresată de Raad van State că motivele posibile care l-au determinat pe lucrătorul unui stat membru să caute un loc de muncă în alt stat membru nu au nici o importanță în ceea ce privește dreptul său de intrare sau de ședere pe teritoriul statului menționat ultima dată, având în vedere că acesta exercită sau dorește să exercite o activitate reală și efectivă pe teritoriul său.

Cu privire la cheltuielile de judecată

Cheltuielile efectuate de către guvernul olandez, danez, francez și italian, precum și de către Comisie, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări. Întrucât procedura are, în raport cu părțile din acțiunea principală, un caracter incidental față de procedura din fața instanței naționale, este de competența acestei instanțe să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

pronunțându-se cu privire la întrebările care i-au fost adresate de către secția jurisdicțională a Raad van State din Țările de Jos, prin decizia interlocutorie din 28 noiembrie 1980, declară:

1) Dispozițiile dreptului comunitar privitoare la libera circulație a lucrătorilor se referă și la un resortisant al unui stat membru care exercită pe teritoriul altui stat membru o activitate salariată din care câștigă venituri mai mici decât venitul considerat în statul

respectiv ca fiind minimul de subzistență, indiferent dacă această persoană își completează veniturile obținute din activitatea salariată cu alte venituri, atingând valoarea minimă necesară sau dacă aceasta se mulțumește cu mijloace de întreținere inferioare acestui minim, cu condiția ca acesta să exercite o activitate salariată reală și efectivă.

2) Motivele posibile care l-au putut determina pe lucrătorul unui stat membru să caute un loc de muncă în alt stat membru nu au nici o importanță în ceea ce privește dreptul său de intrare sau de ședere pe teritoriul statului menționat ultima dată, având în vedere că acesta exercită sau dorește să exercite o activitate reală și efectivă pe teritoriul său.

Mertens de Wilmars	Bosco	Touffait	
Due	Pescatore	Mackenzie Stuart	O'Keeffe
Koopmans	Everling	Chloros	Grévisse

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 23 martie 1982.

Grefier
P. Heim

Președinte
Mertens de Wilmars