

HOTĂRÂREA CURȚII

3 iunie 1986*

R. H. Kempf

împotriva

Staatssecretaris van Justitie

[cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare

formulată de Raad van State (Țările de Jos)]

„Libera circulație a lucrătorilor – Conceptul de lucrător”

Cauza 139/85

În cauza 139/85,

având ca obiect o cerere adresată Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, de către Raad van State (Țările de Jos), pentru pronunțarea, în litigiul pendinte în fața acestei instanțe, între

R. H. Kempf

și

Staatssecretaris van Justitie

a unei hotărâri preliminare privind interpretarea anumitor dispoziții ale dreptului comunitar privind libera circulație a lucrătorilor,

CURTEA,

compusă din Mackenzie Stuart, președinte, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann și R. Joliet, președinți de cameră, G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins, F. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida și G. C. Rodríguez Iglesias, judecători,

avocat general: Sir Gordon Slynn

grefier: H.A. Rühl, administrator principal,

luând în considerare observațiile prezentate

– pentru R. Kempf, de Th. H. A. Teeuwen,

– pentru guvernul olandez, de I. Verkade, H. Siblesz și C. Lindeman,

– pentru guvernul danez, de L. Mikaelson,

– pentru Comisia Comunităților Europene, de J. Griesmar și F. Herbert,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 17 aprilie 1986,

pronunță prezenta

HOTĂRÂRE

1 Prin hotărârea interlocutorie din 23 aprilie 1985, primită la Curte la 9 mai 1995, Raad van State din Țările de Jos a adresat, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, o întrebare preliminară

* Limba de procedură: olandeza.

privind interpretarea dispozițiilor dreptului comunitar referitoare la libera circulație a lucrătorilor în cadrul Comunității.

2 Reclamantul în acțiunea principală, R. H. Kempf, cetățean german, a intrat pe teritoriul Țărilor de Jos la 1 septembrie 1981 și a lucrat acolo cu timp parțial, în calitate de profesor de muzică, predând douăsprezece lecții pe săptămână, din 26 octombrie 1981 până la 14 iulie 1982. La sfârșitul acelei perioade, salariul brut pe care l-a primit pentru munca prestată a fost de 984 HFL pe lună. În cursul aceleiași perioade, a solicitat să beneficieze, și a obținut, o prestație suplimentară în temeiul Wet Werkloosheidsvoorziening (Legea privind asigurarea pentru șomaj). Prestațiile în temeiul acestei legi, care provin din fondurile publice, sunt plătibile persoanelor care au statutul de lucrător.

3 Ulterior, domnul Kempf a pierdut capacitatea de muncă, îmbolnăvindu-se, și a obținut prestații de securitate socială în temeiul Ziektewet (Legea privind asigurarea pentru incapacitate de muncă). În plus, acesta a beneficiat de prestații suplimentare în temeiul Wet Werkloosheidsvoorziening, menționată anterior, precum și Algemene Bijstandswet (Legea privind asistența socială). Aceasta din urmă prevede un sistem de asistență socială generalizată pentru persoanele nevoiașe, finanțat integral din fondurile publice.

4 La 30 noiembrie 1981, domnul Kempf a depus o cerere pentru un permis de ședere în Țările de Jos pentru a putea exercita o activitate salariată pe acest teritoriu. Cererea i-a fost respinsă prin decizia din 17 august 1982 a șefului poliției locale. Reclamantul a înaintat o cerere de revizuire către Staatssecretaris van Justitie (Secretarul de stat pentru Justiție), care a fost, de asemenea, respinsă prin decizia din 9 decembrie 1982, pe motiv că, printre altele, acesta nu avea calitatea privilegiată de resortisant comunitar în sensul legislației olandeze în materie de probleme de imigrație, de vreme ce acesta făcuse apel la fondurile publice olandeze și, în mod evident, nu era așadar în măsură să răspundă nevoilor sale pe baza venitului obținut ca urmare a activității salariate.

5 Prin cererea din 10 ianuarie 1983, domnul Kempf a introdus o acțiune împotriva deciziei Staatssecretaris van Justitie, menționate anterior, în fața instanței de contencios a Raad van State. Acesta este cadrul general al acțiunii înaintea Raad van State, care a suspendat procedura și a adresat Curții următoarea întrebare preliminară:

„Atunci când un resortisant al unui stat membru exercită pe teritoriul altui stat membru o activitate care poate fi considerată în sine drept o activitate reală și efectivă în sensul hotărârii Curții în cauza *Levin v Staatssecretaris van Justitie*, a solicita să beneficieze de asistență financiară plătabilă din fondurile publice ale acestui din urmă stat membru pentru completarea veniturilor de care beneficiază ca urmare a activității respective îl exclude pe acesta din sfera de aplicare a dispozițiilor dreptului comunitar privind libera circulație a lucrătorilor?”

6 Domnul Kempf și Comisia susțin că răspunsul la această întrebare ar trebui să fie unul negativ. Potrivit acestora, domeniul de aplicare *ratione personae* al dispozițiilor referitoare la libera circulație a lucrătorilor, într-o largă interpretare, este determinat exclusiv de natura activității exercitate, în mod independent de veniturile care rezultă din aceasta. Prin urmare, o activitate salariată care, luată ca atare, constituie o activitate reală și efectivă nu poate pierde aceste caracteristici numai din cauză că partea interesată a recurs la prestațiile sociale provenite din fonduri publice pentru completarea salariului său care este aproape de nivelul mijloacelor minime de subsistență. Această concluzie este de altfel confirmată de jurisprudența recentă a Curții (Hotărârile din 27 martie 1985, Hoeckx, 249/83, și Scrivner, 122/84, Rec., 1985, p. 973 și p. 1027) conform căreia o prestație socială care garantează în mod general un minim de mijloace de subsistență constituie un avantaj social în sensul Regulamentului nr. 1612/68 al Consiliului

din 15 octombrie 1968 și trebuie, prin urmare, să fie extins fără discriminare în cazul lucrătorilor resortisanți ai altor state membre.

7 În schimb, guvernele olandez și danez estimează că o muncă care furnizează un venit mai mic decât minimumul mijloacelor de subzistență, astfel cum este definit de statul membru gazdă, nu poate fi considerată o muncă reală și efectivă în cazul în care persoana care o prestează solicită să beneficieze de asistență socială provenind din fonduri publice. În aceste condiții, munca nu furnizează mijloacele imediate de îmbunătățire a condițiilor de trai și nu este altceva decât o modalitate de a obține garanția unui minim de mijloace de subzistență din partea statului gazdă. Prin urmare, aceasta nu constituie o activitate economică în sensul definit de tratat. Totuși, guvernul danez precizează că această calitate de lucrător a unei persoane se stabilește numai prin raportare la data cererii referitoare la permisul de ședere, astfel încât o persoană care are statutul de lucrător la acea dată păstrează respectivul statut chiar dacă ulterior nu mai desfășoară o activitate salariată și devine astfel dependent de un ajutor financiar care provine din fondurile publice.

8 Rezultă din formularea întrebării adresate și din motivarea hotărârii de trimitere că instanța națională solicită, în esență, o clarificare a criteriilor stabilite de Curte în Hotărârea din 23 martie 1982 (Levin, 53/81, Rec., p. 1035), prin raportare la situația în care un resortisant al unui stat membru, care exercită pe teritoriul unui alt stat membru o activitate salariată reală și efectivă, urmărește să își completeze venitul obținut de pe urma acestei activități, care este mai mic decât mijloacele minime de subzistență, astfel încât să atingă nivelul respectiv prin obținerea unui ajutor financiar care se plătește din fondurile publice ale statului gazdă.

9 Prin urmare, este necesar să fie luați în considerare termenii hotărârii menționate anterior, în care Curtea s-a pronunțat astfel:

„Dispozițiile dreptului comunitar referitoare la libera circulație a lucrătorilor reglementează, de asemenea, situația unui resortisant al unui stat membru care exercită pe teritoriul unui alt stat membru o activitate salariată generatoare de venituri mai mici decât mijloacele minime de subzistență, astfel cum sunt acestea definite în cel din urmă stat, chiar dacă acea persoană își suplimentează veniturile obținute ca urmare a exercitării activității salariate prin alte venituri pentru a atinge minimumul menționat anterior sau se limitează la mijloacele de subzistență inferioare acestui minim, cu condiția ca respectiva persoană să exercite o activitate salariată reală și efectivă.”

10 În cuprinsul motivării aceleiași hotărâri, Curtea completase că, „deși munca cu timp parțial nu este exclusă din domeniul de aplicare a normelor privind libera circulație a lucrătorilor, aceste norme nu reglementează decât exercitarea activităților reale și efective, excluzând activitățile atât de reduse ca întindere, astfel încât acestea se prezintă drept pur marginale și accesorii”.

11 Fiind vorba, în primul rând, de criteriul activității reale și efective, spre deosebire de cel al activităților marginale și accesorii nereglementate de normele comunitare în cauză, guvernul olandez a exprimat în ședință îndoieli în ceea ce privește chestiunea de a ști dacă activitatea exercitată de un profesor care predă douăsprezece ore de cursuri pe săptămână poate fi considerată în sine drept o astfel de activitate reală și efectivă în sensul hotărârii pronunțate în cauza Levin.

12 Cu toate acestea, nu este necesar să se examineze această întrebare, întrucât Raad van State a constatat în mod expres în motivarea deciziei de trimitere că activitatea salariată a domnului Kempf nu era redusă într-o asemenea măsură încât să nu prezinte decât un caracter marginal și accesoriu. În cadrul repartizării competențelor între instanțele naționale și Curte, în ceea ce privește acțiunea pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare, este de competența celor dintâi

menționate să stabilească și să aprecieze faptele cauzei. Prin urmare, este necesar să se examineze întrebarea preliminară numai în lumina aprecierii făcute de instanța națională.

13 În mod constant Curtea a reținut că libera circulație a lucrătorilor face parte din fundamentele Comunității. Dispozițiile care consacără această libertate fundamentală și, în special, conceptele de „lucrător” și de „activitate salariată” care definesc domeniul de aplicare al respectivelor libertăți trebuie să fie interpretate, în această privință, în sens larg, în timp ce excepțiile și derogările de la principiul liberei circulații a lucrătorilor trebuie să fie interpretate în sens strict.

14 Rezultă de aici că normele în materie se interpretează în sensul că nu poate fi exclusă din domeniul de aplicare a acestora o persoană care exercită cu timp parțial o activitate salariată reală și efectivă deoarece persoana în cauză încearcă să își suplimenteze veniturile obținute din această activitate, care sunt mai mici decât minimumul prevăzut pentru mijloacele de subzistență, prin alte mijloace de subzistență legale. Sub acest aspect, nu prezintă relevanță dacă mijloacele de subzistență suplimentare provin din posesiunile sau din activitatea unui membru al familiei persoanei interesate, astfel cum a fost situația în cauza Levin, sau dacă acestea au fost obținute, precum în prezenta speță, dintr-un ajutor financiar provenit din fondurile publice ale statului membru de reședință, cu condiția ca realitatea și caracterul efectiv al activității salariate să fie stabilite.

15 Această concluzie este, de altfel, coroborată cu circumstanța că, astfel după cum Curtea a reținut, cel mai recent, în hotărârea Levin, conceptele „lucrător” și „activitate salariată” în sensul dreptului comunitar nu pot fi definite făcându-se trimitere la legislațiile statelor membre, însă au un înțeles specific dreptului comunitar. Efectul acestora ar fi fost compromis în cazul în care exercitarea drepturilor conferite în temeiul principiului liberei circulații a lucrătorilor ar fi fost împiedicată prin aceea că persoana interesată a recurs la prestații plătite din fonduri publice și instituite în temeiul legislației naționale a statului gazdă.

16 Pentru aceste motive, este necesar să se răspundă la întrebarea preliminară că în cazul în care un resortisant al unui stat membru, care exercită pe teritoriul unui alt stat membru o activitate salariată care poate fi considerată în sine drept o activitate reală și efectivă, solicită să beneficieze de un ajutor financiar plătit din fondurile publice ale celui din urmă stat membru pentru a-și suplimenta veniturile pe care le primește ca urmare a exercitării activității respective nu exclude, pe acesta din sfera de aplicare a dispozițiilor dreptului comunitar privind libera circulație a lucrătorilor.

Cu privire la cheltuielile de judecată

17 Cheltuielile efectuate de către guvernele olandez și danez, precum și de către Comisia Comunităților Europene, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări. Întrucât procedura are, în raport cu părțile în 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 întrebarea adresată de Raad van State din Țările de Jos, prin hotărârea interlocutorie din 23 aprilie 1985, hotărăște:

În cazul în care un resortisant al unui stat membru, care exercită pe teritoriul unui alt stat membru o activitate salariată care poate fi considerată în sine drept o activitate reală și efectivă, solicită să beneficieze de un ajutor financiar plătit din fondurile publice ale celui

din urmă stat membru pentru a-și suplimenta veniturile pe care le primește ca urmare a exercitării activității respective nu exclude, pe acesta din sfera de aplicare a dispozițiilor dreptului comunitar privind libera circulație a lucrătorilor.

Mackenzie Stuart

Koopmans

Everling

Bahlmann

Joliet

Bosco

Due

Galmot

Kakouris

O'Higgins

Schockweiler

Moitinho de Almeida

Rodriguez Iglesias

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 3 iunie 1986.

Grefier

Președinte

P. Heim

A. J. Mackenzie Stuart