

ARTICOLE

**COMENTARII ASUPRA HOTĂRÂRII 317/14 A CURȚII DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE
PRIVIND LIBERTATEA DE CIRCULAȚIE A SALARIAȚILOR**

Carmen LAZĂR*

Résumé: *Le présent article commente un arrêt de la Cour de Justice de l'Union Européenne rendu dans la matière de la libre circulation des travailleurs, dans le cadre d'un recours en manquement déclenché par la Commission contre l'Etat belge. Plus précisément, la Cour a statué sur deux points: l'exigence que toute personne voulant travailler dans un service public belge, soit qu'elle a la nationalité de l'Etat belge, soit qu'elle a la nationalité d'un autre Etat membre, connaisse la langue de la region où le service public en question se trouve; les moyens du respect de cette exigence. Puisqu'il s'agit d'une exigence demandée à tous mais étant de nature à produire plus d'effets sur les nationaux d'autres Etats membres que sur les nationaux de l'Etat d'accueil, nous avons affaire à une discrimination indirecte. Une telle discrimination est admissible pour autant qu'elle est nécessaire pour atteindre un objectif d'intérêt general. Dans ce cas, ce n'était pas l'exigence mentionnée qui posait problème – le travail dans un service public rend nécessaire la connaissance de la langue locale -, mais les moyens conçus pour la remplir, à savoir la promotion d'un examen de langue organisé exclusivement par un organe belge d'Etat ayant son siège à Bruxelles. La Cour a statué que cette disposition législative belge est disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi et, donc, contraire aux dispositions du traité concernant la liberté de circulation.*

Mots clés: *liberté de circulation, arrêt, recours en manquement, Commission, Cour de Justice, discrimination, service public, langue régionale*

Cuvinte cheie: *libertate de circulație, hotărâre, acțiune contra statelor, Comisie, Curte de Justiție, discriminare, serviciu public, limbă regională*

Recent, Curtea de Justiție a Uniunii Europene s-a pronunțat în materia liberei circulații într-o acțiune introdusă de Comisia Europeană, în baza art. 258 TFUE, împotriva Regatului Belgiei, reținând că acesta a încălcat dispozițiile tratatului referitoare la libera circulație a lucrătorilor, mai precis art. 45 TFUE¹.

Trebuie precizat în prealabil că, atât în conformitate cu dispozițiile tratatului cât și în conformitate cu actele de drept derivat adoptate pentru aplicarea primelor – care erau, la momentul declanșării procedurii, Directiva 38/2004 și Regulamentul 1612/68 al Consiliului -, cetățenii statelor membre care se deplasează în alt stat membru decât al lor pentru a presta muncă salariată beneficiază de dreptul de a li se aplica regula tratamentului național, adică nu

pot fi tratați altfel decât cetățenii statului gazdă. Fac excepție: prevederile tratatului referitoare la posturile din administrația publică²; situațiile obiectiv diferite în care se află străinul și cetățeanul statului gazdă, deoarece unele cerințe nu li se pot impune cetățenilor dar li se pot impune străinilor, aceasta marcând diferența între cetățenie și lipsa ei³ (de exemplu, un străin poate fi expulzat sau i se poate interzice accesul pe teritoriul dar un(ui) cetățean nu, o atare diferențiere fiind considerată normală), dreptul Uniunii impunând însă condiția ca cerințele impuse străinilor să urmărească un scop de interes general și să fie proporționale⁴. Nu constituie discriminări prevederile legale aplicabile tuturor, fără distincție, și care urmăresc un scop de interes general, chiar dacă ele pot fi un obstacol în calea liberei circulații⁵. Trebuie menționat însă că există prevederi legale care, deși aparent sunt aplicabile tuturor, prin criteriile pe care le aplică (de exemplu domiciliul, locul provenienței diplomei, locul provenienței produsului etc.) fie au efect sau sunt susceptibile să aibă efect mai mult asupra străinilor sau chiar numai în privința lor, deși nu urmăresc aceasta, fie urmăresc să aibă efect mai mult asupra străinilor sau numai în privința lor, chiar dacă efectul nu se produce neapărat. Cele din prima categorie constituie discriminări indirecte și sunt admisibile numai dacă urmăresc un scop de interes general și sunt proporționale cu acesta⁶, cele din a doua categorie constituie discriminări deghizate sau disimulate și nu sunt admisibile nicidecum. Or, în practică se întâlnesc cel mai adesea discriminările indirecte sau deghizate, deoarece statele membre ale Uniunii nu-și permit să facă discriminări directe, fățișe, adică pe criteriul cetățeniei. Bineînțeles, caracterul deghizat al unei discriminări (adică reaua credință a statului) trebuie dovedit, astfel că, de fapt, Curtea reține aproape totdeauna caracterul indirect, cu aceleași consecințe practice pentru persoane (deoarece în cazul unei discriminări deghizate interesul general lipsește inevitabil, ceea ce înlătură dezavantajul creat prin nereținerea caracterului deghizat).

În speța prezentată ne aflăm, așa cum o să vedem, în prezența unei discriminări indirecte, mai precis a cerinței cunoașterii limbii locale impuse tuturor, fie ei cetățeni belgieni sau străini, celor care doresc să ocupe un post într-un serviciu public local, dar cu efecte mai mult asupra cetățenilor străini. Astfel, datorită împărțirii Belgiei în 4 regiuni lingvistice – cea flamandă, cea franceză, cea germană și capitala, care e bilingvă -, legislația belgiană stabilește o singură limbă oficială pentru primele trei regiuni și două – franceza și flamanda – pentru regiunea capitalei, consecința normală fiind că toți cei care ocupă funcții publice și cei care lucrează în serviciile publice sunt obligați să cunoască limba oficială sau, după caz, limbile oficiale ale regiunii respective. Așa cum s-a reținut în speță, aceasta este o cerință normală în sine, persoana care lucrează într-un serviciu public având nevoie să comunice atât cu autoritățile publice locale care au concesionat sau supraveghează respectivul serviciu cât și cu utilizatorii acestuia. Dealtfel, chiar Regulamentul 292/2011, care preia *tale quale* prevederile Regulamentului 1612/1968, adaugă o excepție de la regula conform căreia străinilor nu li se pot cere alte condiții decât cetățenilor statului gazdă pentru ocuparea unui post, și anume cunoștințele lingvistice cerute de natura postului pentru care se candidează; deci, noul Regulament permite o diferențiere în acest sens între străini și cetățeni (de fapt diferențierea e doar aparentă, căci, dacă cetățenilor nu li se cere condiția limbii, aceasta nu e pentru că ei nu trebuie să o cunoască ci pentru că se presupune că o cunosc, ei fiind originari din statul

respectiv; o prevedere expresă e necesară doar în statele împărțite în regiuni în care limba oficială diferă de la o regiune la alta, cum e și cazul Belgiei). Problema pentru care statul belgian a fost acționat în justiție nu e deci această cerință în sine ci faptul că impune un singur mijloc de dovedire a cunoștințelor lingvistice pentru cei care nu au absolvit învățământul în limba regiunii respective, și anume certificatul eliberat în urma unui examen de un singur organism de stat, situat în Bruxelles. Ca atare, persoana cetățean străin care dorește să ocupe un post într-un serviciu local belgian nu poate promova un examen în limba respectivă în statul propriu, fiind obligată să se deplaseze la Bruxelles la organismul de stat menționat, ceea ce antrenează costuri suplimentare pentru ea, care o pot descuraja să se angajeze într-un asemenea post în Belgia, așa cum s-a reținut în hotărârea Curții. De aceea, cerința impusă, deși aplicabilă tuturor, defavorizează sau este de natură să defavorizeze cetățenii altor state membre care nu locuiesc în Belgia, libera circulație fiind descurajată. Deși scopul menționat este legitim, de interes general, măsura prevăzută de legislația belgiană este disproporționată (și, am adăuga noi, nenecesară) față de respectivul scop, alt scop de interes general, care să justifice măsura, nefiind invocat de statul belgian.

Trebuie menționat de altfel că statul belgian nici nu a încercat să justifice legislația în discuție, arătând, dimpotrivă, că după emiterea avizului motivat al Comisiei s-au declanșat procedurile legislative necesare pentru modificarea ei, dar că aceste proceduri sunt lungi și complexe din cauza structurii federale a țării (nici la momentul judecării cauzei ele nu erau terminate). Or, statul pârât într-o astfel de procedură în fața Curții nu poate invoca particularitățile organizării sale administrative sau judiciare, ale ordinii sale juridice, pentru a justifica încălcarea dreptului Uniunii care i se impută⁷. De asemenea, existența încălcării dreptului Uniunii se apreciază în funcție de situația statului așa cum se prezintă ea la expirarea termenului acordat prin avizul motivat al Comisiei, schimbările ulterioare nefiind luate în considerare⁸.

Drept consecință, Curtea de Justiție a constatat că statul belgian și-a încălcat obligațiile decurgând din tratat în materia liberei circulații a lucrătorilor. Deși avem de-a face "doar" cu o constatare și nu cu o condamnare propriu-zisă, se apreciază că statul respectiv are obligația de a lua toate măsurile necesare pentru a se conforma hotărârii Curții în termenul cel mai scurt (apreciat de Curte de la caz la caz)⁹. În caz de neconformare, statul poate fi obligat de Curte – la solicitarea Comisiei, după aceeași procedură - la plata unei sume forfetare – echivalentă cu o amendă - sau/și a unor daune cominatorii, acestea din urmă până la executarea completă a obligației, după cum poate fi acționat din nou cu același tip de acțiune, spre a se constata încălcarea hotărârii Curții (care este și ea parte a dreptului unional). Este evident că această din urmă soluție nu este eficientă, de aceea Tratatul asupra Uniunii Europene din 1992 a consacrat posibilitatea de mai sus. Problema este că sumele la plata cărora statul este obligat nu sunt executorii, ceea ce nu înseamnă că nu se pot găsi alte soluții pentru a-l constrânge să plătească. Spre exemplu, statului i se poate refuza plata fondurilor europene la care este îndreptățit.

* Lector, Facultatea de Studii Europene UBB Cluj-Napoca; crmnlaraz@yahoo.fr.

¹ A se vedea Hot. CJ 317/14 din 5.02.2015, "Comisia/Regatul Belgiei",
site-ul <http://curia.europa.eu/juris/document/>

² Prevederi interpretate de Curte și de doctrină ca referindu-se la posturile care implică, direct sau indirect, exercițiul autorității publice, ceea ce e cu totul altceva; excepția se aplică însă numai dacă statele doresc aceasta, nu în mod automat; dacă un stat a admis un străin într-un post ce implică exercițiul autorității publice, el e ținut să respecte întrutotul regula nediscriminării în privința celorlalte aspecte legate de prestarea muncii

³ C. Lazăr, "Dreptul Uniunii Europene", Ed. EFES, Cluj-Napoca, 2013, p.437

⁴ D. Martin, "La libre circulation des personnes dans l'U.E.", Ed. Bruylant, Bruxelles, 1994, p.26;
P.R.S.F. Mathijsen, "A guide to European Union law", Ed. Sweet & Maxwell, Londra, 2010, p.244

⁵ D. Martin, op.cit., p.50

⁶ A se vedea Hot. CJ 11/91 din 10.03.1993, "Comisia/Marele Ducat al Luxemburgului" (ideea rezultă printr-o interpretare per a contrario); Hot. CJ 237/94 din 23.05.1996, "O'Flynn"; toate hotărârile menționate se găsesc pe site-ul <http://curia.europa.eu/juris/document/>

⁷ A se vedea hot. CJ 33/90 din 13.12.1991, "Comisia/Italia"; hot. CJ 330/08 din 11.12.2008, "Comisia/Franța"; hot. CJ 282/08 din 5.02.2009, "Comisia/Luxemburg"; hot. CJ 288/12 din 8.04.2014, "Comisia/Ungaria"; toate hotărârile menționate se găsesc pe site-ul <http://curia.europa.eu/juris/document/>

⁸ A se vedea hot. CJ 333/01 din 13.03.2003, "Comisia/Spania"; hot. CJ 352/01 din 7.11.2002, "Comisia/Spania"; hot. CJ 60/07 din 8.11.2007, "Comisia/Cehia"; hot. CJ 640/13 din 18.12.2014, "Comisia/Regatul Unit"; toate hotărârile menționate se găsesc pe site-ul <http://curia.europa.eu/juris/document/>

⁹ C. Lazăr, op.cit, p.322