

Cauza 85/96

María Martínez Sala contra Freistaat Bayern

„Articolele 8a, 48 și 51 din Tratatul CE – Noțiunea de «lucrător» – Articolul 4 din Regulamentul (CEE) nr. 1408/71 – Indemnizația pentru creșterea copilului – Noțiunea de «prestație familială» – Articolul 7 alineatul (2) din Regulamentul (CEE) nr. 1612/68 – Noțiunea de «Avantaj social» – Cerința deținerii unui permis sau a unei autorizații de ședere”

Obiectul: o cerere adresată Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CE, de către Bayerisches Landessozialgericht (Germania) pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare privind interpretarea articolelor 1, 2, 3 alineatul (1) și a articolului 4 alineatul (1) litera (h) din Regulamentul (CEE) nr. 1408/71 al Consiliului din 14 iunie 1971 privind aplicarea regimurilor de securitate socială salariaților, persoanelor care desfășoară activități independente și familiilor acestora care se deplasează în cadrul Comunității, cu modificările ulterioare, precum și a articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul (CEE) nr. 1612/68 al Consiliului din 15 octombrie 1968 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Comunității

Situația de fapt

Dna Martínez Sala este un cetățean spaniol care locuiește în Germania din mai 1968. Aici a desfășurat, cu întreruperi, diferite activități salariale, în perioada 1976 – 1986 și apoi de la 12 septembrie 1989 la 24 octombrie 1989. De la această dată a beneficiat de asistență socială acordată de orașul Nürnberg și de Landratsamt Nürnberger Land, în temeiul Bundessozialhilfegesetz (Legea federală privind asistența socială).

Până la 19 mai 1984, dna Martínez Sala a obținut de la diferite autorități competente permise de ședere care s-au succedat fără întreruperi. De la data respectivă nu a mai primit decât documente care atestau solicitarea prelungirii permisului său de ședere. La 19 aprilie 1994, acesteia i-a fost emis un permis de ședere care expira la 18 aprilie 1995 și care a fost prelungit cu încă un an, până la 20 aprilie 1996.

În ianuarie 1993, adică în timpul perioadei în care nu deținea un permis de ședere, dna Martínez Sala a solicitat de la Freistaat Bayern o indemnizație pentru creșterea copilului său, născut în cursul aceleiași luni. Prin Decizia din 21 ianuarie 1993, Freistaat Bayern a respins această cerere, pe motiv că persoana respectivă nu deținea nici cetățenia germană, nici autorizație de ședere, nici permis de ședere. Dna Martínez Sala a atacat această decizie, dar acțiunea ei a fost respinsă de către Sozialgericht Nürnberg prin Hotărârea din 21 martie 1994, pe motiv că aceasta nu deținea permisul de ședere.

La 8 iunie 1994, dna Martínez Sala a introdus apel împotriva acestei hotărâri la Bayerisches Landessozialgericht, instanța națională supremă.

Conform dreptului comunitar, lucrătorul resortisant al unui stat membru beneficiază pe teritoriul altor state membre de aceleași avantaje sociale și fiscale ca și lucrătorii naționali [articolul 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1612/68]. Conform Regulamentului nr. 1408/71, persoanele cu reședința pe teritoriul unuia dintre statele membre, cărora li se aplică dispozițiile prezentului regulament, se supun aceluiași obligații și beneficiază de legislația oricărui stat membru, în aceleași condiții ca și resortisanții acelui stat [articolul 3 alineatul (1)], iar „lucrător” este orice persoană asigurată în temeiul unei asigurări obligatorii sau facultative continue împotriva unuia

sau mai multor riscuri acoperite de ramurile unui regim de securitate socială, care se aplică lucrătorilor salariați sau persoanelor care desfășoară activități independente [articolul 1 litera (a) punctul (i)]. Regulamentul se aplică „tuturor legislațiilor referitoare la [...] prestații familiale”. Sunt considerate prestații familiale „toate prestațiile în natură sau în numerar destinate acoperirii cheltuielilor familiale, cu excepția alocațiilor speciale de naștere menționate la anexa II” [articolul 1 litera (u) punctul (i)].

Conform legislației germane, indemnizația pentru creșterea copilului este o prestație cu caracter necontributiv, care se înscrie într-un set de măsuri în materie de politică familială, și care se acordă în temeiul Bundeserziehungsgeldgesetz din 6 decembrie 1985 (Legea privind acordarea indemnizației și a concediului pentru creșterea copilului, denumită în continuare BerzGG). În versiunea sa modificată, această lege prevede că dreptul la indemnizația pentru creșterea copilului aparține oricărei persoane care:

- își are domiciliul sau reședința obișnuită pe teritoriul în care se aplică legea respectivă
- are în grija sa un copil
- asigură îngrijirea și educația acestui copil și care
- nu are nicio ocupație sau nu desfășoară nicio activitate profesională cu normă întreagă.

În același timp, orice resortisant străin care dorește să beneficieze de alocație trebuie să dețină o autorizație de ședere sau un permis de ședere [articolul 1 alineatul (1) litera (a) din BerzGG], adică un document emis de Oficiul pentru străini care să ateste în mod corespunzător dreptul de ședere de la începutul perioadei prestației respective. O simplă dovadă care să ateste solicitarea unui permis de ședere și faptul că șederea este autorizată nu este suficientă pentru ca persoana în cauză să fie considerată deținătoarea unei autorizații de ședere, în sensul acestei legi.

Conform Convenției Europene de Asistență Socială și Medicală la care Germania și Spania sunt părți, fiecare dintre părțile contractante se angajează să le garanteze cetățenilor celorlalte părți contractante care își au reședința legitimă pe teritoriul unde se aplică respectiva Convenție și care nu au resurse suficiente dreptul de a beneficia în aceleași condiții cu propriii cetățeni de asistența socială și medicală prevăzută de legislația în vigoare.

Bayerisches Landessozialgericht a suspendat judecata și a adresat Curții următoarele întrebări preliminare:

- 1) Un cetățean spaniol rezident în Germania, care a desfășurat, cu întreruperi, activități salariale până în 1986 și care, făcând abstracție de o scurtă perioadă de angajare în 1989, a beneficiat ulterior de asistență socială în temeiul Bundessozialhilfegesetz (Legea federală privind asistența socială), mai avea în 1993 calitatea de lucrător, în sensul Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 sau al Regulamentului (CEE) nr. 1408/71?
- 2) Indemnizația pentru creșterea copilului acordată în temeiul Legii privind acordarea indemnizațiilor și a concediului pentru creșterea copilului (BerzGG) reprezintă o prestație familială, în sensul Regulamentului (CEE) nr. 1408/71, la care cetățenii spanioli rezidenți în Germania au dreptul în aceleași condiții ca și resortisanții germani, în conformitate cu acest regulament?
- 3) Indemnizația pentru creșterea copilului, acordată în temeiul legii privind acordarea indemnizației și a concediului pentru creșterea copilului (BerzGG), constituie un avantaj social, în sensul Regulamentului (CEE) nr. 1612/68?

4) Legea privind acordarea indemnizației și a concediului pentru creșterea copilului (BerzGG) este compatibilă cu dreptul Uniunii Europene atunci când, în ceea ce privește cetățenii unui stat membru, condiționează acordarea indemnizației pentru creșterea copilului de deținerea unui permis de ședere corespunzător, chiar dacă persoanele respective sunt autorizate să locuiască în Germania?

Argumentele părților și motivarea instanței comunitare

Cu privire la noțiunile de „prestație familială” sau de „avantaj social”

Prin cea de-a doua și cea de-a treia întrebare, instanța de trimitere dorește să afle, în esență, dacă o prestație precum indemnizația pentru creșterea copilului prevăzută de BerzGG intră sub incidența dreptului comunitar ca **prestație familială**, în sensul Regulamentului nr. 1408/71, sau ca **avantaj social**, în sensul Regulamentului nr. 1612/68.

În pofida observațiilor nemotivate ale guvernului german, care consideră că este necesar ca CJCE să revină asupra acestei interpretări¹, Curtea a stabilit și în alte hotărâri că o prestație precum indemnizația pentru creșterea copilului prevăzută de BerzGG, care se acordă automat persoanelor care îndeplinesc anumite criterii obiective, în lipsa oricărei evaluări individuale și discreționare a nevoilor personale, și care urmărește acoperirea cheltuielilor familiale, trebuie să fie asimilată unei prestații familiale, în sensul Regulamentului nr. 1408/71².

O prestație precum indemnizația pentru creșterea copilului, care se acordă în mod automat persoanelor care îndeplinesc anumite criterii obiective, în afara oricărei evaluări individuale și discreționare a nevoilor personale și care urmărește acoperirea cheltuielilor familiale, intră în domeniul de aplicare material al dreptului comunitar, în calitate de avantaj social, în sensul Regulamentului nr. 1612/68.

Noțiunea de avantaj social cuprinde toate avantajele care, indiferent dacă sunt sau nu în legătură cu un contract de muncă, sunt recunoscute în general lucrătorilor naționali, în special datorită calității lor obiective de lucrători sau datorită simplului fapt al reședinței lor obișnuite pe teritoriul lor național, și a cărei extindere asupra lucrătorilor cetățeni ai altor state membre permite astfel facilitarea mobilității acestora în cadrul Comunității³.

Indemnizația în litigiu pentru creșterea copilului este un avantaj acordat lucrătorilor cu timp parțial, reprezentând un avantaj social. Având o sferă generală de aplicare în ceea ce privește libera circulație a lucrătorilor, articolul 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1612/68 poate fi aplicat avantajelor sociale care intră în același timp și în sfera specifică de aplicare a Regulamentului nr. 1408/71⁴.

Cu privire la noțiunea de „lucrător”

Prin prima sa întrebare, instanța națională dorește să afle dacă un cetățean al unui stat membru care își are reședința într-un alt stat membru unde a desfășurat activități salariale și în care ulterior a beneficiat de asistență socială are calitatea de **lucrător**, în sensul Regulamentului nr. 1612/68 sau al Regulamentului nr. 1408/71.

¹ Cauza C-16/96, Mille-Wilsmann

² Hotărârea din 10 octombrie 1996, Hoeber și Zachow, Cauzele conexe C-245/94 și C-312/94, Cul. p. I-4895.

³ Hotărârea din 27 martie 1985, Hoeckx, 249/83, Cul., p. 973, considerentul 20.

⁴ Hotărârea din 10 martie 1993, Comisia c. Luxemburg, C-111/91, Cul., p. I-817, considerentul 21.

În conformitate cu legislația germană, acordarea indemnizației pentru creșterea copilului este subordonată, în special, condiției ca persoana în cauză să nu desfășoare activități profesionale sau să nu desfășoare astfel de activități cu normă întreagă.

În dreptul comunitar noțiunea de lucrător nu este univocă, ci variază în funcție de domeniul de aplicare urmărit. Astfel, noțiunea de lucrător folosită în contextul articolului 48 din Regulamentul nr. 1612/68 nu coincide neapărat cu cea folosită în articolul 51 din tratat și în Regulamentul nr. 1408/71.

În sensul articolului 48 din tratat și al Regulamentului nr. 1612/68, este considerat *lucrător* persoana care desfășoară, într-o anumită perioadă de timp, în favoarea unei alte persoane sau sub conducerea acesteia, anumite prestații, în schimbul cărora primește o remunerație. La încheierea relației de lucru, persoana în cauză își pierde, în principiu, calitatea de lucrător, deși, pe de o parte, această calitate poate produce anumite efecte după încetarea relației de muncă și, pe de altă parte, o persoană care caută în mod real un loc de muncă trebuie, de asemenea, să fie considerat lucrător⁵.

Curtea amintește că atunci când un lucrător cetățean al unui stat membru a fost angajat pe teritoriul unui alt stat membru și rămâne în acest stat după ce a obținut o pensie, descendenții săi nu beneficiază de dreptul la tratament egal care rezultă din articolul 7 al Regulamentului nr. 1612/68 în ceea ce privește prestațiile sociale prevăzute de legislația statului membru gazdă; atunci când ajung la vârsta de 21 de ani, nu mai sunt în întreținerea sa și nu au calitatea de lucrător⁶.

Dimpotrivă, calitatea de lucrător, în sensul Regulamentului nr. 1408/71, este atribuită oricărei persoane care este asigurată, chiar și împotriva unui singur risc, în temeiul unei asigurări obligatorii sau facultative, în cadrul unui regim general sau special de securitate socială menționat la articolul 1 litera (a) din acest regulament, indiferent de existența unei relații de muncă⁷.

Comisia estimează că reclamanta trebuie să fie considerată lucrător, în sensul Regulamentului nr. 1408/71, din simplul motiv că a beneficiat de asigurarea obligatorie de pensie în Germania sau că organismul de asistență socială a afiliat-o pe aceasta, împreună cu copiii săi, la asigurarea de sănătate și și-a însușit cotizațiile corespondente.

Și guvernul francez a susținut că reclamanta în acțiunea principală poate fi considerată lucrător, în sensul dreptului comunitar al securității sociale, deoarece aceasta a fost afiliată regimului de pensii german.

Guvernul german observă că, în conformitate cu Regulamentul nr. 1408/71, în domeniul prestațiilor familiale din care face parte indemnizația în litigiu, doar persoana care este asigurată în temeiul unei asigurări obligatorii împotriva riscului șomajului și care primește, în cadrul acestui regim de asigurare, prestații în numerar în temeiul unei asigurări de sănătate sau alte prestații similare poate avea calitatea de lucrător⁸.

⁵ Hotărârea din 3 iulie 1986, Lawrie – Blum, 66/85, Cul., p. 2121, considerentul 17; Hotărârea din 21 iunie 1988, Lair, 39/86, Cul. p. 3161, considerentele 31 - 36; Hotărârea din 26 februarie 1991, Antonissen, C-292/89, Cul. p. I-745, considerentele 12 și 13.

⁶ Hotărârea din 18 iunie 1987, Lebon, 316/85, Cul. p. 2811.

⁷ Hotărârea din 31 mai 1979, Pierik II, 182/78, Cul. p. 1977, considerentele 4 și 7; Hotărârea din 9 iulie 1987, Laborero și Sabato, cauzele conexe 82/86 și 103/86, Cul. p. 3401, considerentul 17.

⁸ Hotărârea din 12 iunie 1997, Merino García, C-266/95, Cul. p. I-3279.

Comisia a mai subliniat că asigurarea împotriva unui singur risc prevăzut de Regulamentul nr. 1408/71 este suficientă pentru a conferi calitatea de lucrător, în sensul acestui regulament⁹. Nimic nu împiedică statele membre să limiteze dreptul la indemnizații familiale în cazul persoanelor care aparțin unui sistem solidar constituit sub forma unui regim special de asigurări sociale, și anume regimul de asigurare de bătrânețe pentru persoanele care desfășoară activități independente.

Neavând suficiente elemente pentru a aprecia toate circumstanțele relevante în speță, Curtea lasă la aprecierea instanței naționale sarcina de a determina dacă o persoană precum reclamanta în acțiunea principală intră în domeniul de aplicare *ratione personae* al articolului 48 din tratat și al Regulamentelor nr. 1612/68 sau nr. 1408/71.

Cu privire la ultima întrebare

Prin a patra întrebare, instanța de trimitere încearcă să afle dacă dreptul comunitar îi permite unui stat membru să impună cetățenilor unui alt stat membru condiția deținerii unui permis de ședere corespunzător pentru a beneficia de o indemnizație pentru creșterea copilului.

Conform legislației germane, pentru a avea dreptul la indemnizația pentru creșterea copilului, în cazul în care îndeplinește celelalte condiții materiale pentru acordarea acesteia, persoana în cauză trebuie să își aibă domiciliul sau reședința obișnuită pe teritoriul german. Spre deosebire de cetățenii germani, „orice neressortisant”, inclusiv cetățenii unui alt stat membru, trebuie să dețină un anumit tip de permis de ședere pentru a beneficia de prestația în litigiu. Simpla atestare a solicitării unui permis de ședere nu este suficientă, deși această atestare certifică faptul că șederea este legitimă.

Curtea a arătat că, deși dreptul comunitar nu se opune cerinței unui stat membru ca cetățenii altor state membre care își au reședința în mod legal pe teritoriul său să dețină un permis care să ateste dreptul de ședere al acestora, în măsura în care o obligație identică este impusă resortisanților săi cu privire la cartea de identitate¹⁰, situația poate fi diferită atunci când un stat membru cere resortisanților altor state membre ca, pentru a beneficia de o indemnizație pentru creșterea copilului, să dețină în mod obligatoriu un permis de ședere a cărui eliberare este în sarcina administrației și care este mult mai greu de obținut.

În scopul recunoașterii dreptului de ședere, un permis de ședere nu poate avea decât o valoare declaratorie și probatorie¹¹; or, în acest litigiu, permisul de ședere dobândește o valoare constitutivă de drepturi. Faptul că un stat membru îi solicită unui cetățean al unui alt stat membru, care dorește să beneficieze de o prestație precum indemnizația pentru creșterea copilului, să obțină un document cu valoare constitutivă, emis de propria sa administrație, în timp ce nici un astfel de document nu este solicitat cetățenilor săi, dă naștere unui tratament inegal, care constituie o discriminare interzisă de articolul 6 din Tratatul CE.

Guvernul german, admitând că, în sensul articolului 6 din tratat, condiția impusă de BerzGG constituie un tratament inegal, a susținut că faptele din acțiunea principală nu aparțin nici domeniului de aplicare *ratione materiae*, nici domeniului de aplicare *ratione personae* ale tratatului, astfel încât reclamanta în acțiunea principală nu poate invoca această prevedere.

⁹ Hotărârea din 30 ianuarie 1997, Stöber și Piosa Pereira, cauzele conexe C-4/95 și C-5/95, Cul. p. I-511.

¹⁰ Hotărârea din 27 aprilie 1989, Comisia c. Belgiei, 321/87, Cul. p. 997, considerentul 12, Hotărârea din 30 aprilie 1998, Comisia c. Germaniei, C-24/97, Cul. p. I-2133, considerentul 13.

¹¹ Hotărârea din 8 aprilie 1976, Royer, 48/75, Cul. p. 497, considerentul 50.

Comisia susține că de la 1 noiembrie 1993, data intrării în vigoare a Tratatului privind Uniunea Europeană, reclamanta în acțiunea principală are dreptul de ședere în temeiul articolului 8a din Tratatul CE. În calitate de cetățean al unui stat membru cu reședința legală pe teritoriul unui alt stat membru, reclamanta în acțiunea principală intră în domeniul de aplicare *ratione personae* al prevederilor tratatului consacrate cetățeniei europene.

Prin urmare, un cetățean al unui stat membru care își are reședința în mod legal pe teritoriul altui stat membru intră în sfera de aplicare *ratione personae* a prevederilor tratatului consacrate cetățeniei europene și poate invoca drepturile prevăzute de tratat pe care articolul 8 alineatul (2) le atașează statutului de cetățean al Uniunii, printre care și cel prevăzut la articolul 6, de a nu suferi discriminări pe motiv de cetățenie în sfera de aplicare materială a tratatului.

Soluția instanței comunitare

Curtea hotărăște:

- 1) **O prestație precum indemnizația pentru creșterea copilului prevăzută de Bundeserziehungsgeldgesetz, care se acordă în mod automat persoanelor care îndeplinesc anumite criterii obiective, în lipsa oricărei evaluări individuale și discreționare a nevoilor personale, și care urmărește acoperirea cheltuielilor familiale, intră în domeniul de aplicare *ratione materiae* al dreptului comunitar, în calitate de prestație familială, în sensul articolului 4 alineatul (1) litera (h) din Regulamentul (CEE) nr. 1408/71 al Consiliului din 14 iunie 1971 privind aplicarea regimurilor de securitate socială salariaților, persoanelor care desfășoară activități independente și membrilor familiilor acestora care se deplasează în cadrul Comunității, astfel cum a fost modificat și actualizat prin Regulamentul (CEE) nr. 2001/83 al Consiliului din 2 iunie 1983, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CEE) nr. 3427/89 al Consiliului din 30 octombrie 1989, și ca avantaj social, în sensul articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul (CEE) nr. 1612/68 al Consiliului din 15 octombrie 1968 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Comunității.**
- 2) **Instanța de trimitere trebuie să determine dacă o persoană precum reclamanta în acțiunea principală intră în sfera de aplicare *ratione personae* a articolului 48 din Tratatul CE și a Regulamentului nr. 1612/68 sau a Regulamentului nr. 1408/71.**
- 3) **Dreptul comunitar nu permite îi unui stat membru să ceară cetățenilor altor state membre, autorizați să își aibă reședința pe teritoriul său, să obțină un permis de ședere corespunzător eliberat de administrația națională pentru a beneficia de o indemnizație pentru creșterea copilului, în timp ce pentru cetățenii săi este suficient faptul că își au domiciliul sau reședința obișnuită în acest stat membru.**