Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
MICHAL BOBEK
prezentate la 17 martie 2016 [1]

Cauza C-187/15

Joachim Pöpperl
împotriva
Land Nordrhein-Westfalen

[cerere de decizie preliminară formulată de Verwaltungsgericht Düsseldorf (Tribunalul Administrativ din Düsseldorf, Germania)]

„Articolul 45 TFUE — Libera circulație a lucrătorilor — Funcționari publici care pleacă din statul membru de origine pentru a se angaja în alt stat membru — Reglementare care prevede neacordarea prestațiilor sociale pentru funcționari și transferul în sistemul general obligatoriu de asigurări sociale de pensii”

I – **Introducere**

1. Când funcționarii decid să părăsească postul deținut în serviciul Land Nordrhein-Westfalen (pârâtul) înainte de pensionare, ei nu mai au dreptul să beneficieze de sistemul special de asigurări sociale de pensii care asigură prestațiile sociale pentru funcționari. Perioadele de asigurare realizate în cadrul acestui sistem special sunt transferate retroactiv în sistemul general obligatoriu de asigurări sociale de pensii. Un asemenea transfer poate conduce însă la o reducere considerabilă a cuantumului pensiei primite în final de funcționar.

2. Domnul Pöpperl (reclamantul), anterior funcționar al pârâtului, a renunțat la postul din serviciul Land Nordrhein-Westfalen pentru a accepta un post în Austria. Prin întrebarea preliminară adresată, instanța națională sesizată de reclamant, Verwaltungsgericht Düsseldorf (Tribunalul Administrativ din Düsseldorf), urmărește în esență să afle dacă transferul obligatoriu în sistemul general obligatoriu de asigurări sociale de pensii și reducerea corespunzătoare a cuantumului pensiei la care are dreptul reclamantul sunt compatibile cu libera circulație a lucrătorilor garantată de articolul 45 TFUE.

II – **Cadrul juridic**

A – *Dreptul Uniunii Europene*

3. Articolul 45 TFUE prevede după cum urmează:

„(1) Libera circulație a lucrătorilor este garantată în cadrul Uniunii.

1 — Limba originală: engleza.

(2) Libera circulație implică eliminarea oricărei discriminări pe motiv de cetățenie între lucrătorii statelor membre, în ceea ce privește încadrarea în muncă, remunerarea și celelalte condiții de muncă.

[…]

(4) Dispozițiile prezentului articol nu se aplică încadrării în administrația publică."

4. Articolul 60 din Regulamentul (CE) nr. 883/2004 [2] cuprinde „Dispoziții speciale pentru funcționari". Articolul 60 alineatul (2) precizează:

„(2) […] în cazul în care, potrivit legislației unui stat membru competent, dobândirea, acordarea, menținerea sau recuperarea dreptului la prestații în temeiul unui regim special aplicabil funcționarilor sunt condiționate de realizarea tuturor perioadelor de asigurare în cadrul unuia sau mai multor regimuri speciale pentru funcționari în statul membru respectiv sau de faptul că legislația statului membru respectiv le consideră asimilate unor astfel de perioade, instituția competentă din statul membru respectiv ia în considerare doar perioadele care pot fi recunoscute în temeiul legislației pe care o aplică.

În cazul în care, după luarea în considerare a perioadelor astfel realizate, persoana în cauză nu îndeplinește condițiile necesare pentru a beneficia de aceste prestații, aceste perioade sunt luate în considerare pentru acordarea de prestații în cadrul regimului general sau, în absența acesteia, în cadrul regimului aplicabil muncitorilor sau funcționarilor, după cum este cazul."

B – *Dreptul național*

5. Reglementarea națională care privește cuantumul pensiei la care are dreptul reclamantul este, pe de o parte, cartea VI din Codul federal al securității sociale (denumită în continuare „cartea VI SGB") [3] și, pe de altă parte, două măsuri adoptate de Land Nordrhein-Westfalen: Legea privind pensia funcționarilor landului Renania de Nord-Westfalia (denumită în continuare „LBeamtVG NRW") [4] și Legea privind funcționarii landului Renania de Nord-Westfalia (denumită în continuare „LBG NRW") [5].

6. Pensia pentru limită de vârstă a funcționarilor aflați în serviciul Land Nordrhein-Westfalen este reglementată de LBeamtVG NRW. Articolul 4 din această lege prevede printre altele că pensiile pentru limită de vârstă se calculează pe baza remunerațiilor și a perioadei de serviciu care dau dreptul la pensie. În același timp, din articolul 28 alineatul 3 din LBG NRW rezultă că, „[s]ub rezerva unor prevederi juridice contrare, după pierderea calității de funcționar, fostul funcționar nu are dreptul la nicio prestație din partea angajatorului […]".

7. La nivel federal, articolul 1 din cartea VI SGB stabilește cadrul pentru sistemul general obligatoriu de asigurări sociale de pensii. În timp ce articolul 5 din cartea VI SGB scutește funcționarii de obligația de afiliere la regimul general de asigurări sociale de pensii, articolul 8 îi supune acestuia în cazul în care se retrag „din activitate fără a avea drept la pensie sau un drept viitor la pensie ori și-au pierdut dreptul la pensie […]". Sistemul general obligatoriu de asigurări sociale de pensii funcționează prin acoperirea perioadei în care persoana în cauză a rămas scutită.

2 — Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială (JO L 166, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 82).

3 — Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) – Gesetzliche Rentenversicherung.

4 — Beamtenversorgungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtenversorgungsgesetz – LBeamtVG NRW).

5 — Beamtengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz – LBG NRW).

8. Mai mult, articolul 107 litera b din Legea privind pensia funcționarilor și a judecătorilor federali [6] (denumită în continuare „BeamtVG”) prevede norme generale referitoare la repartizarea costurilor legate de prestațiile pentru funcționari care trebuie plătite de angajatorii din sectorul public unui funcționar care, în cursul carierei sale, își schimbă angajatorul din sectorul public părăsind un land pentru a merge în altul sau părăsind un land pentru a lucra în serviciul unui angajator federal de drept public sau invers. Această dispoziție și reglementările germane conexe prevăd coordonarea în cazul pensiilor funcționarilor care schimbă un angajator de drept public cu altul pe teritoriul Germaniei.

9. Articolul 107 litera b din BeamtVG a fost modificat după încheierea Tratatului de stat privind repartizarea prestațiilor datorate funcționarilor în cazul schimbărilor transfrontaliere de angajator la nivel federal sau statal de către guvernul federal și landurile respective (denumit în continuare „tratatul de stat”) [7].Tratatul de stat a fost adoptat în urma unei reforme constituționale introduse în 2006, care, printre altele, a transferat competența privind pensiile funcționarilor de la guvernul federal către landuri.

III – **Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare**

10. Reclamantul a fost angajat ca funcționar public – și anume ca profesor – de către pârât între 1 septembrie 1978 și 31 august 1999. La 31 august 1999, el și-a dat demisia pentru a se angaja ca profesor în serviciul landului Carintia din Austria.

11. La 25 aprilie 2013, pârâtul l-a informat pe reclamant că, din cauza deciziei sale anterioare de a renunța la calitatea de funcționar, nu mai are dreptul la pensie potrivit regimului prestațiilor sociale pentru funcționari. În schimb, el ar fi fost transferat și asigurat în cadrul sistemului general obligatoriu de asigurări sociale de pensii pentru întreaga perioadă în care a fost angajat în serviciul pârâtului.

12. Potrivit instanței de trimitere, pensia reclamantului în cadrul sistemului general obligatoriu de asigurări sociale de pensii se ridică la o sumă lunară de 1 050,67 EUR. Însă, dacă reclamantul ar fi avut dreptul să i se aplice regimul prestațiilor sociale pentru funcționari în loc să fie transferat în sistemul general obligatoriu de asigurări sociale de pensii pentru anii finalizați în serviciul pârâtului, el ar avea dreptul la o pensie lunară care se ridică la 2 263,03 EUR sau chiar 2 728,18 EUR [8].

13. Din cauza calității sale de funcționar, reclamantul nu a avut posibilitatea de a contracta o asigurare de pensie suplimentară și nu a putut să plătească retroactiv contribuțiile aferente acesteia. El a încercat să procedeze astfel, dar pârâtul i-a respins cererea prin decizia din 10 februarie 2009.

6 — Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter des Bundes, Beamtenversorgungsgesetz.

7 — Staatsvertrag über die Verteilung von Versorgungslasten bei bund- und länderübergreifenden Dienstherrenwechseln, vom 16. Dezember 2009 und 26. Januar 2010 (BGBl. 2010 I S. 1290). Tratatul de stat din 16 decembrie 2009 și din 26 ianuarie 2010 privind repartizarea prestațiilor datorate funcționarilor în cazul schimbărilor transfrontaliere de angajator la nivel federal sau statal. Tratatul de stat a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2011.

8 — Din motive de exhaustivitate, ar trebui subliniat că guvernul german și pârâtul contestă comparația realizată de instanța de trimitere în ceea ce privește cuantumul pensiei la care are dreptul reclamantul potrivit regimului prestațiilor sociale pentru funcționari, pe de o parte, și în cadrul sistemului general obligatoriu de asigurări sociale de pensii, pe de altă parte. Potrivit acestora, cele două categorii de drepturi la pensie sunt de natură diferită și cuantumul concret al pensiei la care are dreptul o persoană poate fi determinat doar atunci când aceasta se pensionează efectiv, având în vedere situația juridică existentă la momentul respectiv. Nu suntem de acord pentru două motive. În primul rând, cu privire la caracterul adecvat al acestei comparații, suntem obligați să facem trimitere la analiza efectuată de instanța de trimitere. În al doilea rând, clasificarea prestațiilor sociale pentru funcționari potrivit dreptului german nu poate să influențeze evaluarea autonomă de drept al Uniunii a sistemului, care se concentrează, prin însăși natura sa, pe modul în care funcționează în fapt un sistem național, iar nu pe încadrarea sa specifică dogmatică pe care o poate face dreptul național. Din acest punct de vedere, nu pare să existe nimic discutabil referitor la comparația realizată de instanța de trimitere. În ceea ce privește funcționarea sa generală, regimul special al prestațiilor sociale pentru funcționari poate fi considerat cu siguranță un sistem de pensii derogatoriu destinat funcționarilor.

14. Reclamantul nu a fost de acord cu transferul menționat anterior din sistemul de prestații sociale pentru funcționari în sistemul general obligatoriu de asigurări sociale de pensii și l-a contestat înaintea Verwaltungsgericht Düsseldorf (Tribunalul Administrativ din Düsseldorf). Decizia de trimitere nu prezintă în mod detaliat argumentele reclamantului din procedura principală. Totuși, din textul deciziei se poate deduce că, în opinia sa, transferul este incompatibil cu articolul 45 TFUE.

15. Verwaltungsgericht Düsseldorf (Tribunalul Administrativ din Düsseldorf) a decis să suspende procedura și să adreseze următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 45 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune dispozițiilor dreptului național potrivit cărora o persoană având calitatea de funcționar într-un stat membru își pierde drepturile viitoare la o pensie pentru limită de vârstă (pensie aferentă regimului de securitate socială al funcționarilor) dobândite în calitate de funcționar pentru motivul că, în urma acceptării unui nou loc de muncă în alt stat membru, aceasta a renunțat din proprie inițiativă la postul de funcționar, în condițiile în care dreptul național prevede în același timp că această persoană trebuie să fie reafiliată retroactiv, pe baza salariului brut obținut în calitate de funcționar, în cadrul sistemului obligatoriu de asigurări sociale, drepturile la pensie rezultate ca urmare a acestei afilieri fiind însă mai reduse decât drepturile viitoare la pensie care au fost pierdute?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, în cazul tuturor funcționarilor sau al unora dintre aceștia, articolul 45 TFUE trebuie interpretat în sensul că, în lipsa unor reglementări naționale contrare, entitatea publică având calitatea de angajator al funcționarului în cauză are obligația de a plăti acestuia fie cuantumul pensiei pentru limită de vârstă calculate pe baza perioadei de serviciu efectuate în calitate de funcționar și scăzând drepturile la pensie rezultate în urma asigurării retroactive, fie o altă compensare financiară pentru pierderea drepturilor la pensie, chiar dacă, potrivit dreptului național, pot fi acordate numai pensiile prevăzute în conformitate cu acest drept?”

16. Au depus observații scrise guvernul german, pârâtul[9] și Comisia. Părțile care au depus observații scrise, precum și reclamantul[10] au prezentat observații orale în cadrul ședinței din 14 ianuarie 2016.

IV – **Apreciere**

A – *Prima întrebare*

17. Prin prima sa întrebare, Verwaltungsgericht Düsseldorf (Tribunalul Administrativ din Düsseldorf) urmărește să afle în esență dacă articolul 45 TFUE trebuie să fie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care modifică retroactiv, în detrimentul beneficiarului, regimul de pensii aplicabil în cazul unui funcționar care a demisionat în urma acceptării unui nou loc de muncă în alt stat membru.

18. Pentru a aprecia dacă reglementarea în cauză constituie o discriminare sau o restricție (ori ambele) care este incompatibilă cu libera circulație a lucrătorilor (a doua secțiune), vom stabili mai întâi care sunt dispozițiile din dreptul Uniunii care sunt relevante pentru această apreciere (prima secțiune).

9 — Printr-o scrisoare din 10 august 2015, pârâtul a subscris integral la punctul de vedere exprimat de guvernul federal german fără a depune observații scrise separate.

10 — Reclamantul a depus observații scrise, dar a făcut aceasta după încheierea etapei scrise a procedurii.

1. Dreptul aplicabil

19. Reclamantul și pârâtul, precum și Comisia sunt de acord că articolul 45 TFUE se aplică în situația de fapt din prezenta cauză. Astfel, nu există nicio îndoială că reclamantul este un lucrător în sensul articolului 45 TFUE [11]. Totodată, situația sa nu face obiectul excepției privind administrația publică prevăzute la articolul 45 alineatul (4) TFUE [12].

20. Prin urmare, aplicabilitatea articolului 45 TFUE în cazul de față nu ridică nicio problemă. Nu se poate afirma însă același lucru despre relevanța Regulamentului nr. 883/2004.

21. Guvernul german și pârâtul au invocat Regulamentul nr. 883/2004 și, în mod specific, articolul 60 alineatul (2) pentru a susține că reglementarea națională aflată în discuție este compatibilă cu articolul 45 TFUE. Reclamantul a făcut de asemenea referire la Regulamentul nr. 883/2004, dar în alt scop: el subliniază importanța conferită de regulamentul respectiv protecției drepturilor dobândite.

22. Este clar că în prezent, drepturile de securitate socială ale funcționarilor sunt supuse normelor de coordonare prevăzute de Regulamentul nr. 883/2004. Inițial, sistemele speciale aplicabile funcționarilor au fost exceptate de la coordonarea în cadrul Uniunii potrivit Regulamentului (CEE) nr. 1408/71 [13], predecesorul Regulamentului nr. 883/2004. În urma pronunțării de către Curte a Hotărârii Vougioukas [14], excepția în cauză a fost eliminată prin Regulamentul (CE) nr. 1606/98 [15].

23. Totuși, în pofida faptului că este general aplicabil în cazul drepturilor la pensie ale funcționarilor, Regulamentul nr. 883/2004 nu se aplică în situația reclamantului, având în vedere împrejurările prezentei cauze. După cum în mod corect a arătat Comisia, reclamantul nu urmărește transferarea drepturilor sale la pensie dintr-un stat membru în altul. El dorește mai degrabă ca drepturile sale la pensie dobândite în Germania în cadrul sistemului de prestații sociale pentru funcționari să fie menținute chiar dacă a decis să lucreze în Austria.

24. Situația de fapt care face obiectul procedurii principale nu implică o coordonare a drepturilor la pensie ale reclamantului în sensul Regulamentului nr. 883/2004. Astfel, acest regulament nu este aplicabil în cazul de față. Prin urmare, analiza noastră care urmează în prezentele concluzii va avea ca obiect doar articolul 45 TFUE.

2. Apreciere privind fondul

25. Curtea a recunoscut faptul că statele membre își păstrează competența de a-și organiza sistemele de securitate socială. Totuși, ea a afirmat în mod repetat că, în exercitarea acestei competențe, ele trebuie să respecte dispozițiile din tratat referitoare la libera circulație a lucrătorilor [16].

11 — A se vedea printre altele ordonanța emisă în cauza Marhold (C-178/04, EU:C:2005:164, punctul 19).

12 — În primul rând, această excepție se referă la *accesul* la încadrare, care nu face obiectul prezentei cauze. În al doilea rând, Curtea a confirmat faptul că un profesor nu este vizat de excepția respectivă. A se vedea ordonanța emisă în cauza Marhold (C-178/04, EU:C:2005:164, punctele 21-23 și jurisprudența citată).

13 — Regulamentul Consiliului din 14 iunie 1971 privind aplicarea regimurilor de securitate socială în raport cu lucrătorii salariați și cu familiile acestora care se deplasează în cadrul Comunității (JO L 149, p. 2, Ediție specială, 05/vol. 1, p. 26). Potrivit articolului 4 alineatul (4) din acest regulament, „[…] nu se aplică […] regimurilor speciale pentru funcționarii publici și persoanele asimilate acestora”.

14 — C-443/93, EU:C:1995:394.

15 — Regulamentul Consiliului din 29 iunie 1998 de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1408/71 privind aplicarea regimurilor de securitate socială în raport cu lucrătorii salariați, cu lucrătorii care desfășoară activități independente și cu membrii familiilor acestora care se deplasează în cadrul Comunității și a Regulamentului (CEE) nr. 574/72 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CEE) nr. 1408/71, în vederea extinderii aplicării lor la regimurile speciale pentru funcționari (JO L 209, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 5, p. 76).

16 — Mai recent Hotărârea Comisia/Cipru (C-515/14, EU:C:2016:30, punctul 38 și jurisprudența citată). A se vedea și Hotărârea Gouvernement de la Communauté française și Gouvernement wallon (C-212/06, EU:C:2008:178, punctul 43).

26. Aceste dispoziții, dintre care face parte articolul 45 TFUE, sunt destinate să faciliteze exercitarea de activități profesionale de către resortisanții Uniunii pe teritoriul acesteia. Ele se opun măsurilor care ar putea defavoriza resortisanții statelor membre atunci când doresc să exercite o activitate economică pe teritoriul unui alt stat membru [17].

27. În mod intuitiv, este foarte clar că reglementarea națională aflată în discuție defavorizează reclamantul într-o anumită măsură, din cauza deciziei sale de a se angaja în Austria. După cum a arătat instanța de trimitere, acest dezavantaj constă în faptul că el pierde peste jumătate din cuantumul pensiei la care are dreptul.

28. Totuși, rămâne întrebarea: ce tip de dezavantaj generează respectiva reglementare națională? Mai mult, poate acesta să fie justificat? Pentru a răspunde la această întrebare, vom analiza dacă reglementarea în cauză este discriminatorie [secțiunea a)] sau dacă ea constituie o restricție a liberei circulații a lucrătorilor [secțiunea b)] și, în cazul unui răspuns afirmativ, dacă o asemenea discriminare sau restricție poate fi justificată [secțiunea c)].

a) Existența discriminării

29. Reglementarea națională aflată în discuție se aplică funcționarilor fără distincție în funcție de cetățenie. Prin urmare, este foarte clar că ea nu reprezintă o discriminare *directă*: criteriul de diferențiere interzis (cetățenia) nu este criteriul de diferențiere în prezenta cauză [18].

30. Articolul 45 TFUE nu interzice însă doar discriminarea directă pe motiv de cetățenie, ci și discriminarea indirectă [19].

31. Curtea consideră ca fiind indirect discriminatorie o dispoziție de drept național care este aplicabilă fără a face distincție în funcție de cetățenie, dar care totodată, *prin însăși natura sa*, poate afecta *mai mult* lucrătorii migranți decât pe lucrătorii naționali ai statului a cărui reglementare se află în discuție și dacă prezintă riscul de a-i defavoriza *în special* pe primii [20]. De asemenea, Curtea a statuat că, „[p]entru ca o măsură să poată fi calificată ca indirect discriminatorie, nu este necesar ca aceasta să aibă ca efect să favorizeze toți resortisanții naționali sau să nu defavorizeze decât resortisanții celorlalte state membre, cu excluderea resortisanților naționali” [21]. În plus, nu este necesar să se stabilească dacă dispoziția în cauză afectează, în practică, o proporție substanțial mai importantă de lucrători migranți. Este suficient să se constate că această dispoziție poate produce un astfel de efect [22].

32. În prezenta cauză, Comisia susține că reglementarea aflată în discuție conduce la o discriminare indirectă întrucât, prin însăși natura sa, poate să afecteze mai mult lucrătorii migranți și să îi defavorizeze în special în comparație cu lucrătorii naționali.

17 — Hotărârile Comisia/Cipru (C-515/14, EU:C:2016:30, punctul 39 și jurisprudența citată) și Comisia/Belgia (C-317/14, EU:C:2015:63, punctul 22 și jurisprudența citată).

18 — Hotărârile Comisia/Franța (167/73, EU:C:1974:35, punctele 44-46) și Marsman (44/72, EU:C:1972:120, punctul 4).

19 — Hotărârea Graf (C-190/98, EU:C:2000:49, punctul 14 și jurisprudența citată).

20 — Hotărârile Larcher (C-523/13, EU:C:2014:2458, punctul 32 și jurisprudența citată), Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs GmbH (C-514/12, EU:C:2013:799, punctul 26 și jurisprudența citată), Erny (C-172/11, EU:C:2012:399, punctul 41 și jurisprudența citată) și O'Flynn (C-237/94, EU:C:1996:206, punctele 18-20). Sublinierea noastră.

21 — Hotărârile Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs GmbH (C-514/12, EU:C:2013:799, punctul 27) și Erny (C-172/11, EU:C:2012:399, punctul 41 și jurisprudența citată).

22 — Hotărârea Larcher (C-523/13, EU:C:2014:2458, punctul 33 și jurisprudența citată).

33. Totuși, după cum au arătat guvernul german și pârâtul, aplicarea reglementării aflate în discuție nu este legată de plecarea funcționarului în alt stat membru. Prin urmare, aplicarea sa nu este determinată de faptul că un funcționar migrează într-un alt stat membru. Ea este determinată de încetarea activității sale în serviciul pârâtului. Astfel, potrivit guvernului german și pârâtului, lucrătorii care renunță la postul de funcționar în urma acceptării unui loc de muncă în Germania în serviciul altor angajatori, de drept privat, se află exact în aceeași poziție ca și cei care demisionează pentru a pleca în străinătate.

34. Poziția adoptată de guvernul german și de pârât nu este lipsită de logică. Astfel, nu există nimic în modul de funcționare a reglementării aflate în discuție care să o facă să poată afecta, *prin însăși natura sa*, lucrătorii migranți *mai mult* decât pe lucrătorii naționali prin defavorizarea *în special* a primilor, în cazul în care admitem că evenimentul care atrage această consecință este demisia din administrația publică.

35. Dorim să subliniem toate cele trei expresii din definiția discriminării indirecte, astfel cum a fost stabilită de Curte: *prin însăși natura sa*, *mai mult* și *în special*. Ele reflectă esența interdicției discriminării indirecte: utilizând criterii de diferențiere aparent neutre, reglementarea sau regimul în cauză urmează să lovească grupul protejat (în cazul de față, lucrătorii migranți) mai mult decât grupul general (în cazul de față, cei care rămân în Germania, dar renunță la postul de funcționar). În cazurile care implică o discriminare indirectă, o asemenea evaluare după aparențe (*prin însăși natura sa*) poate fi atunci completată cu argumente statistice: *mai mulți* membri ai grupului protejat sunt afectați și/sau există o defavorizare *în special*.

36. Totuși, niciuna dintre aceste cerințe nu pare să fie îndeplinită în situația de fapt care face obiectul prezentei cauze. Aparent, reglementarea aflată în discuție îi afectează pe lucrătorii migranți și nonmigranți în același mod: toți își pierd drepturile la pensie pentru funcționari dacă renunță la postul în serviciul pârâtului. Mai mult, nu s-a stabilit că, în termeni pur cantitativi, lucrătorii migranți ar fi afectați de norma în cauză mai mult decât cei care au rămas în Germania, dar au renunțat la postul de funcționar. De fapt, se poate afirma în mod rezonabil chiar contrariul: numărul de persoane care își pierd drepturile la pensia pentru funcționari acceptând un loc de muncă la un angajator privat din Germania ar putea fi chiar mai mare decât numărul celor care pierd drepturile respective plecând în alt stat membru.

37. Prin urmare, considerăm că, la prima vedere, reglementarea aflată în discuție, *prin însăși natura sa*, nu poate să afecteze *mai mult* lucrătorii migranți decât lucrătorii naționali. Pentru acest motiv, în opinia noastră, reglementarea aflată în discuție nu generează o discriminare indirectă între lucrătorii migranți și cei care nu sunt migranți.

b) Existența unei restricții

38. Domeniul de aplicare al articolului 45 TFUE nu este însă limitat la discriminarea directă sau indirectă pe motiv de cetățenie. Potrivit unei jurisprudențe constante [23] a Curții, articolul 45 TFUE vizează și prevederi naționale aplicabile indiferent de cetățenia lucrătorilor în cauză, dar care sunt susceptibile să îngreuneze sau să facă mai puțin atractivă exercitarea liberei circulații a acestora, prin faptul că pot să împiedice sau să descurajeze un lucrător resortisant al unui stat membru să își părăsească țara de origine. Acest lucru este valabil și cu privire la măsurile naționale care se aplică fără distincție în situațiile naționale și transfrontaliere, dar care afectează în mod direct accesul la piețele forței de muncă din alte state membre [24].

23 — De exemplu, Hotărârile Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs GmbH (C-514/12, EU:C:2013:799, punctul 30 și jurisprudența citată), Las (C-202/11, EU:C:2013:239, punctul 20), Casteels (C-379/09, EU:C:2011:131, punctul 22), Gouvernement de la Communauté française și Gouvernement wallon (C-212/06, EU:C:2008:178, punctul 45 și jurisprudența citată) și Bosmann (C-415/93, EU:C:1995:463, punctul 96 și jurisprudența citată).

24 — Hotărârea Bosmann (C-415/93, EU:C:1995:463, punctul 103).

39. Astfel, este clar că, dincolo de categoriile discriminării directe și indirecte, există și categoria restricțiilor. Pentru ca o măsură națională să intre în această categorie, este suficient ca ea să poată *îngreuneze* sau *să facă mai puțin atractivă* exercitarea libertății în cauză. În această ordine de idei, comparația între grupurile de referință (care este instrumentul analitic-cheie pentru ambele tipuri de discriminare) este în mare măsură suprimată. În schimb, în cazul categoriei restricțiilor, accentul este pus doar pe grupul protejat, și anume lucrătorii migranți, precum și pe efectele măsurii contestate asupra probabilității ca ei să își exercite libertatea de circulație în temeiul tratatului.

40. Recent, Curtea a analizat o reglementare cipriotă care priva funcționarii în vârstă de până la 45 de ani de drepturile la pensie în cazul în care demisionau din postul ocupat în funcția publică cipriotă pentru a exercita o activitate profesională într-un alt stat membru. Curtea a calificat această privare ca fiind o descurajare pentru funcționarii care doresc să părăsească funcția publică cipriotă. Ea a concluzionat că reglementarea în cauză constituie un obstacol în calea liberei circulații a lucrătorilor, întrucât condiționează direct accesul funcționarilor ciprioți la piața muncii în alte state membre [25].

41. Aceeași analiză ar trebui să fie realizată și în prezenta cauză. Un profesor care este funcționar angajat de pârât și care intenționează să accepte un loc de muncă în alt stat membru trebuie să renunțe la calitatea sa de funcționar și la beneficiile conexe. Suntem de acord cu opinia exprimată de Comisie în sensul că acest fapt probabil îngreunează sau cu siguranță face mai puțin atractivă exercitarea dreptului la liberă circulație și descurajează părăsirea locului de muncă în serviciul pârâtului.

42. Totodată, considerăm că efectele de descurajare ale reglementării în cauză nu sunt prea aleatorii sau indirecte [26]. Altfel spus, există o legătură suficientă între reglementarea națională în cauză și efectele sale asupra lucrătorilor migranți. După cum am afirmat mai sus în secțiunea anterioară, suntem de acord cu Germania și cu pârâtul cu privire la faptul că renunțarea la locul de muncă în serviciul pârâtului a fost cauza *imediată* sau evenimentul care a determinat reducerea cuantumului pensiei reclamantului. Cu toate acestea, pentru a putea să accepte un loc de muncă în Austria, el nu a avut de ales și a trebuit să părăsească funcția publică. Astfel, consecința pierderii unei părți substanțiale a drepturilor sale la pensie a fost foarte *directă* și *sigură*, precum și în mod clar legată de exercitarea dreptului său la liberă circulație.

43. Astfel, prin analogie cu poziție Curții din Hotărârea Comisia/Cipru, considerăm că reglementarea care face obiectul prezentei cauze constituie o restricție a liberei circulații a lucrătorilor. Ea descurajează funcționarii angajați de pârât să demisioneze pentru a avea acces la piețele forței de muncă din alte state membre.

c) Justificare

44. O măsură națională care constituie o restricție a liberei circulații a lucrătorilor este interzisă de articolul 45 TFUE, cu excepția cazului în care urmărește unul dintre scopurile legitime enumerate în tratat sau este justificată de motive imperative de interes general.

45. Mai mult, aplicarea unei asemenea măsuri trebuie să fie proporțională cu scopul legitim urmărit. În general, caracterul proporțional este stabilit prin analizarea raportului dintre scopurile declarate și mijloacelor alese. Pentru a respecta principiul proporționalității, măsurile adoptate trebuie să fie *adecvate* pentru realizarea obiectivelor urmărite, ele nu trebuie să depășească limitele a ceea ce este

25 — Hotărârea Comisia/Cipru (C-515/14, EU:C:2016:30, punctele 45, 47, 51 și jurisprudența citată).

26 — Hotărârea Gouvernement de la Communauté française and Gouvernement wallon (C-212/06, EU:C:2008:178, punctul 51), ordonanța emisă în cauza Marhold (C-178/04, EU:C:2005:164, punctul 27) și Hotărârea Graf (C-190/98, EU:C:2000:49, punctele 24 și 25).

necesar pentru realizarea lor (atunci când este posibilă alegerea între mai multe reglementări, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare dintre acestea), iar inconvenientele cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate (*echilibrarea internă* sau proporționalitatea *stricto sensu*) [27].

46. Pârâtul și guvernul german susțin că reglementarea este justificată de scopul legitim de a asigura „funcționarea corespunzătoare a administrației publice”.

47. Ar trebui să subliniem faptul că, în cadrul ședinței, pârâtul a confirmat că obiectivul respectiv este urmărit *la nivelul Land Nordrhein-Westfalen* (iar nu la nivel federal). Prin urmare, obiectivul va fi analizat din această perspectivă. Condiționarea aplicării regimului de prestații sociale pentru funcționari de rămânerea în serviciul pârâtului până la pensionare are drept scop menținerea lucrătorilor calificați în administrația publică a landului menționat.

48. Admitem că un asemenea obiectiv poate constitui un motiv imperativ de interes general [28].

49. Prima etapă în analizarea proporționalității constă în evaluarea aspectului dacă mijloacele alese, și anume reducerea dramatică efectivă a cuantumului pensiei la care au dreptul lucrătorii care renunță la funcția publică deținută în serviciul landului înainte de pensionarea lor, sunt *adecvate* pentru realizarea scopului declarat, care este păstrarea lucrătorilor calificați în administrația publică a Land Nordrhein-Westfalen.

50. Considerăm că răspunsul este negativ pentru un singur motiv simplu: în timp ce precizează că scopul reglementării aflate în discuție este păstrarea funcționarilor calificați angajați de Land Nordrhein-Westfalen, aceeași reglementare permite „ieșirea” funcționarilor din landul respectiv pentru a accepta posturi în serviciul altor landuri germane sau al guvernului federal.

51. După cum a arătat pârâtul în cadrul ședinței, funcționarii care părăsesc Land Nordrhein-Westfalen pentru a se angaja în administrația publică în alt land sau la nivel federal își păstrează, în principiu, dreptul la aplicarea regimului prestațiilor sociale pentru funcționari, sub rezerva normelor stabilite de noul lor angajator din sectorul public. Aceasta pentru că există mecanisme de coordonare între pârât și alți angajatori din sectorul public de pe teritoriul Germaniei.

52. Pârâtul a arătat în cadrul ședinței că o asemenea coordonare între angajatorii din sectorul public în ceea ce privește pensiile funcționarilor care migrează *în interiorul* Germaniei este prevăzută de legislația aplicabilă la data faptelor, și anume la data demisiei reclamantului din administrația publică.

53. Mai mult, în urma reformei constituționale din 2006 din Germania, competența în cazul pensiilor funcționarilor a fost transferată de la guvernul federal către landuri. Această modificare a fost urmată de încheierea tratatului de stat, care subliniază în preambulul său, în mod expres, importanța mobilității funcționarilor în interiorul Germaniei și necesitatea implicită de coordonare a drepturilor lor la pensie.

27 — Hotărârile Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, punctul 58 și jurisprudența citată), Comisia/Cipru (C-515/14, EU:C:2016:30, punctul 54), Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs GmbH (C-514/12, EU:C:2013:799, punctul 36 și jurisprudența citată), Casteels (C-379/09, EU:C:2011:131, punctul 30 și jurisprudența citată). A se vedea și Concluziile noastre prezentate în cauza Lidl (C-134/15, EU:C:2016:169, punctul 40 și jurisprudența citată).

28 — A se vedea prin analogie ordonanța emisă în cauza Marhold (C-178/04, EU:C:2005:164, punctul 32 și următoarele) și Hotărârea Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punctul 80 și următoarele). În aceste cauze, guvernele german și austriac au susținut că măsurile naționale aflate în discuție au fost justificate întrucât au recompensat loialitatea funcționarilor publici, *in casu* profesori universitari.

54. Având în vedere aceste aspecte, considerăm că înlocuirea sistemului de prestații sociale pentru funcționari cu sistemul general obligatoriu de asigurări sociale de pensii nu este *adecvată* pentru realizarea obiectivului de a asigura funcționarea corespunzătoare a administrației publice a pârâtului. Nu se poate susține că un asemenea scop este urmărit în mod real la nivelul Land Nordrhein-Westfalen dacă, în același timp, reglementarea aplicabilă permite „ieșirea” pentru a ocupa o funcție publică în alte landuri sau la nivel federal.

55. Din motive de exhaustivitate, se poate adăuga că reglementarea aflată în discuție depășește ceea ce este necesar și nu asigură un echilibru corespunzător între interesele diferitor părți implicate.

56. În ceea ce privește *necesitatea*, este clar că obiectivul declarat poate fi realizat prin măsuri mai puțin restrictive. De exemplu, în decizia sa de trimitere, instanța de trimitere a afirmat că trei landuri – landul Baden-Württemberg, landul Hessen și landul Niedersachsen – oferă funcționarilor care au renunțat la post posibilitatea de a păstra beneficiile care corespund anilor de serviciu trecuți. Nu există niciun motiv să presupunem că aceste landuri nu urmăresc de asemenea să realizeze obiectivul de a asigura „funcționarea corespunzătoare a administrației publice”. Totuși, important este faptul că ele realizează obiectivul în cauză prin utilizarea unor mijloace mai puțin oneroase.

57. În sfârșit, considerăm că reglementarea aflată în discuție nu realizează un *echilibru rezonabil* între interesele publice și private implicate. Reclamantul a lucrat pentru pârât peste 20 de ani, ceea ce reprezintă o perioadă considerabilă în cariera unei persoane. Potrivit deciziei de trimitere, cuantumul pensiei rezultate a reclamantului este mai puțin de jumătate din valoarea la care ar avea dreptul dacă reglementarea aflată în discuție nu ar fi suprimat drepturile sale la sistemul de prestații sociale pentru funcționari în urma plecării sale în Austria. O astfel de consecință ne surprinde ca fiind deosebit de aspră din perspectiva reclamantului, pe de o parte, fiind totodată deosebit de favorabilă din perspectiva pârâtului, pe de altă parte.

58. Având în vedere cele de mai sus, propunem Curții să răspundă la prima întrebare preliminară că articolul 45 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care conduce la o reducere substanțială a cuantumului pensiei la care are dreptul un lucrător, precum reclamantul din procedura principală, în urma deciziei sale de a accepta un loc de muncă în alt stat membru.

B – *A doua întrebare*

59. Prin intermediul celei de a doua întrebări preliminare, instanța de trimitere urmărește să afle în esență cum trebuie să procedeze autoritățile naționale competente dacă se demonstrează că articolul 45 TFUE se opune reglementării aflate în discuție. Ea întreabă care sunt consecințele care decurg din eventuala constatare a incompatibilității și care este modul în care o asemenea hotărâre a Curții trebuie să fie pusă în aplicare la nivel național.

60. Astfel de chestiuni sunt în mod tradițional lăsate la aprecierea autorităților naționale competente, potrivit principiului autonomiei procedurale naționale și totodată întrucât ele implică interpretarea sau eventuala reformulare a legislației naționale [29]. Totuși, pentru a oferi instanței de trimitere un răspuns util la o întrebare adresată în mod expres, vom aborda această chestiune cel puțin prezentând orientările relevante care pot fi deduse din jurisprudența existentă a Curții.

61. Analiza pe care o vom realiza cu ocazia propunerii unui răspuns la a doua întrebare a instanței de trimitere are două niveluri: structural și individual.

29 — De exemplu, în contextul procedurii preliminare, avocatul general Lenz a afirmat deja în Concluziile sale prezentate în cauza Wagner Miret că „nici sarcina de a interpreta, nici competența de a interpreta dispozițiile legale ale statelor membre nu revin Curții de Justiție” (C-334/92, EU:C:1993:322, punctul 20).

1. Nivelul structural

62. Potrivit unei jurisprudențe constante, dispozițiile legislației naționale care nu sunt compatibile cu dreptul Uniunii trebuie să fie interpretate în conformitate cu acesta. În cazul în care o asemenea interpretare este imposibilă, aplicarea lor trebuie să fie înlăturată [30]. Nu există însă nicio ordine strictă de prioritate între cele două opțiuni: ordinea lor se stabilește de la caz la caz [31]. Totuși, în general, interpretarea în conformitate cu dreptul Uniunii ar putea fi mai indicată, întrucât minimizează impactul asupra sistemului juridic național [32], cu condiția să se poată asigura însă compatibilitatea sa cu dreptul Uniunii prin interpretare.

63. Chiar dacă *interpretarea în conformitate cu dreptul Uniunii* ar putea fi abordarea preferată, ea are limitele sale clare. În special, Curtea a recunoscut că interpretarea în conformitate cu dreptul Uniunii nu poate fi utilizată ca temei pentru o interpretare *contra legem* a dreptului național [33].

64. Suntem de acord cu punctul de vedere al reclamantului, potrivit căruia o asemenea limită pare să fi fost atinsă în prezenta cauză. Din decizia de trimitere și astfel cum a fost explicat mai detaliat în cadrul ședinței, rezultă că autoritățile competente pot aproba cereri de pensie doar pe baza și în limitele clar stabilite prin lege, conform principiului legalității. În aceste împrejurări, sugestia Comisiei de a interpreta expresia „[s]ub rezerva unor prevederi juridice contrare” de la articolul 28 alineatul 3 din LBG NRW în sensul că face referire la dreptul Uniunii și de a analiza cererile de pensie pe baza acestei interpretări pare să meargă oarecum prea departe. Totuși, chestiunea dacă o astfel de înțelegere a reglementării naționale ar conduce efectiv la o interpretare *contra legem* trebuie să fie clarificată de instanța națională.

65. Apoi, atunci când interpretarea în conformitate cu dreptul Uniunii se dovedește imposibilă, instanța națională are în continuare obligația de a asigura efectul deplin al dreptului Uniunii, *lăsând neaplicate*, dacă este necesar, dispozițiile incompatibile din dreptul național, fără abrogarea prealabilă a dispozițiilor în cauză [34].

66. Totuși, în prezenta cauză este probabil ca această metodă de evitare a incompatibilității cu dreptul Uniunii să prezinte probleme practice similare pentru autoritățile naționale competente. Organismele de securitate socială nu pot să funcționeze într-un vid legislativ care pare să rezulte în situația în care dreptul național este pur și simplu lăsat neaplicat în prezenta cauză. Din nou, revine instanței naționale sarcina să verifice dacă faptul că articolul 28 alineatul 3 din LBG NRW este lăsat neaplicat ar crea un asemenea vid legislativ sau dacă neaplicarea sa poate fi compensată de altă dispoziție din dreptul național.

67. Având în vedere cele de mai sus, este corect să admitem că o soluție structurală care ar face ca dreptul național să fie în concordanță cu articolul 45 TFUE va trebui să fie cel mai probabil una legislativă, după cum au subliniat atât reclamantul, cât și pârâtul în cadrul ședinței. Este adevărat că, în cazul drepturilor în materie de securitate socială, practica organismelor administrative și judiciare

30 — A se vedea printre altele Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Taricco și alții (C-105/14, EU:C:2015:293, punctele 107-111 și jurisprudența citată).

31 — Pe de o parte, a se vedea printre altele Hotărârile Pflücke (C-125/01, EU:C:2003:477, punctul 48), Santex (C-327/00, EU:C:2003:109, punctele 62-65) și Murphy și alții (157/86, EU:C:1988:62, punctul 11), care arată preferința pentru interpretarea în conformitate cu dreptul Uniunii. Pe de altă parte, a se vedea de exemplu propunerea din Hotărârea Adeneler și alții (C-212/04, EU:C:2006:443, punctele 113 și 124), care precizează că obligația de interpretare în conformitate cu dreptul Uniunii a fost impusă în special atunci când o dispoziție a unei directive este lipsită de efect direct, altfel spus se sugerează de fapt că interpretarea în conformitate cu dreptul Uniunii intră în joc doar atunci când efectul direct este imposibil.

32 — A se vedea în general Sacha Prechal, *Directives in EC Law*, ediția a doua, Oxford University Press, 2005, p. 314 și 315.

33 — Mai recent printre altele Hotărârea Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, punctele 31 și 32, precum și jurisprudența citată).

34 — Mai recent printre altele Hotărârea Taricco și alții (C-105/14, EU:C:2015:555, punctul 49 și jurisprudența citată).

de a interpreta normele aplicabile în sens larg sau neaplicarea acestor norme, în mod *ad hoc*, poate constitui într-un caz individual un remediu „de urgență” care să compenseze lipsa unei soluții sistemice. Pe termen lung însă, este improbabil ca ea să îndeplinească cerințele privind caracterul previzibil al dreptului [35] și legalitatea acțiunii administrative.

2. Nivelul individual

68. De asemenea potrivit unei jurisprudențe constante, revine instanțelor naționale sarcina să asigure protecția juridică de care persoanele beneficiază în urma efectului direct al unor dispoziții din dreptul Uniunii, cum este articolul 45 TFUE [36]. Mai mult, Curtea a statuat că, atunci când o dispoziție din dreptul național este calificată drept o restricție nejustificată în calea liberei circulații a lucrătorilor, „membrii grupului dezavantajat trebuie să fie tratați în același mod și să li se aplice aceleași aranjamente precum celorlalte persoane în cauză” [37].

69. Observăm dificultățile care pot să existe în prezenta cauză în ceea ce privește calcularea cuantumului pensiei la care ar trebui să aibă dreptul reclamantul. Totuși, din decizia de trimitere rezultă că realizarea unei asemenea evaluări în cazul reclamantului este posibilă în pofida faptului că a renunțat la postul din serviciul pârâtului.

70. Considerăm că reclamantul trebuie să aibă dreptul de a renunța la postul de funcționar în serviciul pârâtului pentru a accepta un loc de muncă în alt stat membru fără ca pensia la care are dreptul să fie redusă mai mult decât cea a lucrătorilor care, în împrejurări comparabile, renunță la postul de funcționar în serviciul pârâtului, dar rămân angajați ca funcționari pe teritoriul Germaniei.

71. Revine autorităților naționale sarcina să calculeze aceste drepturi comparabile și să caute, în limitele dreptului național, mijloace care să le confere competența de a le acorda reclamantului pentru perioada în care a fost angajat în serviciul pârâtului.

72. Pentru motivele analizate mai sus, propunem Curții să răspundă la a doua întrebare preliminară că revine autorităților naționale competente sarcina să identifice, prin aplicarea dreptului lor național și pe baza autonomiei procedurale de care beneficiază statele membre, mijloacele care le conferă autoritatea să acorde reclamantului din procedura principală drepturi la pensie comparabile cu cele pe care le-ar fi primit pentru perioada în care a fost angajat în serviciul pârâtului în cazul în care ar fi decis să accepte un loc de muncă în serviciul altui angajator din sectorul public de pe teritoriul Germaniei.

73. În sfârșit, prin intermediul unui *post scriptum*, ar trebui să subliniem că analiza efectuată în prezentele concluzii privește doar „dreptul de ieșire” al unui lucrător de pe piața forței de muncă a unui stat membru, prevăzut la articolul 45 TFUE. După cum am observat mai sus, Regulamentul nr. 883/2004 nu este aplicabil în prezenta cauză. Prin urmare, concluziile rezultate în prezentul text nu afectează în niciun fel drepturile individuale sau obligațiile statelor membre prevăzute de regulamentul respectiv.

35 — În acest sens, se poate face referire prin analogie la jurisprudența Curții în cauzele privind încălcări având ca obiect punerea în aplicare a directivelor. A se vedea printre altele Hotărârea Comisia/Regatul Unit (C-530/11, EU:C:2014:67, punctul 34 și jurisprudența citată).

36 — Hotărârea Factortame și alții (C-213/89, EU:C:1990:257, punctul 19 și jurisprudența citată) sau Concluziile avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer prezentate în cauza Terhoeve (C-18/95, EU:C:1998:177, punctul 73).

37 — Hotărârea Terhoeve (C-18/95, EU:C:1999:22, punctul 57 și jurisprudența citată).

V – **Concluzie**

74. Având în vedere considerațiile precedente, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Verwaltungsgericht Düsseldorf (Tribunalul Administrativ din Düsseldorf) după cum urmează:

„1) Articolul 45 TFUE trebuie să fie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care conduce la o reducere substanțială a cuantumului pensiei la care are dreptul un lucrător, precum în cazul reclamantului din procedura principală, în urma deciziei sale de a accepta un loc de muncă în alt stat membru.

2) Revine autorităților naționale competente sarcina să identifice, prin aplicarea dreptului lor național și pe baza autonomiei procedurale de care beneficiază statele membre, mijloacele care le conferă autoritatea să acorde reclamantului din procedura principală drepturi la pensie comparabile cu cele pe care le-ar fi primit pentru perioada în care a fost angajat în serviciul pârâtului în cazul în care ar fi decis să accepte un loc de muncă în serviciul altui angajator din sectorul public de pe teritoriul Germaniei.”