HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a zecea)

7 aprilie 2016*

„Trimitere preliminară — Asigurare de protecție juridică — Directiva 87/344/CEE — Articolul 4 alineatul (1) — Libera alegere a avocatului de către asigurat — Procedură judiciară sau administrativă — Noțiune — Autorizație acordată de un organism public unui angajator în vederea rezilierii unui contract de muncă”

În cauza C-460/14,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Hoge Raad der Nederlanden (Curtea Supremă din Țările de Jos, Țările de Jos), prin decizia din 3 octombrie 2014, primită de Curte la 6 octombrie 2014, în procedura

Johannes Evert Antonius Massar

împotriva

DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV,

CURTEA (Camera a zecea),

compusă din domnul F. Biltgen (raportor), președinte de cameră, și domnii A. Borg Barthet și E. Levits, judecători,

avocat general: domnul M. Wathelet,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru domnul Massar, de L. M. Zuydgeest și de E. van Engelen, advocaten;

— pentru DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV, de J. W. H. van Wijk și de B. J. Drijber, advocaten;

— pentru guvernul olandez, de M. de Ree și de M. Bulterman, în calitate de agenți;

— pentru guvernul austriac, de C. Pesendorfer, în calitate de agent;

— pentru Comisia Europeană, de F. Wilman și de K.-P. Wojcik, în calitate de agenți,

* Limba de procedură: neerlandeza.

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 4 alineatul (1) din Directiva 87/344/CEE a Consiliului din 22 iunie 1987 de coordonare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind asigurarea de protecție juridică (JO L 185, p. 77, Ediție specială, 06/vol. 1, p. 186).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între domnul Massar, pe de o parte, și DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV (denumită în continuare „DAS”), o societate de asigurări, pe de altă parte, în legătură refuzul acesteia din urmă de a suporta cheltuielile aferente asistenței juridice acordate de avocatul ales de asigurat în cadrul unei proceduri care a condus la rezilierea contractului de muncă al acestuia din urmă.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

3 Al unsprezecelea considerent al Directivei 87/344 are următorul cuprins:

„întrucât interesul persoanei cu asigurare de protecție juridică impune ca aceasta să poată să își aleagă un avocat sau o altă persoană cu calificări corespunzătoare în conformitate cu legislația națională, în cadrul oricărei proceduri judiciare sau administrative și ori de câte ori apare un conflict de interese”.

4 Articolul 2 alineatul (1) din directiva menționată are următorul cuprins:

„Prezenta directivă se aplică asigurării de protecție juridică. Aceasta constă în asumarea angajamentului, contra plății unei prime, de a suporta cheltuielile procedurii judiciare și cheltuielile furnizării altor servicii legate direct de acoperirea dată de asigurare, în special cu scopul de a:

— compensa prejudiciul suferit de asigurat, printr-o soluționare pe căi amiabile sau printr-o procedură civilă sau penală;

— apăra sau reprezenta asiguratul în proceduri civile, penale, administrative sau de altă natură sau în legătură cu orice plângere împotriva acestuia.”

5 Articolul 4 alineatul (1) din aceeași directivă prevede:

„Orice contract de asigurare de protecție juridică recunoaște în mod explicit că:

(a) în cazul în care se face apel la un avocat sau la orice altă persoană cu calificare corespunzătoare potrivit legislației interne, pentru a apăra, reprezenta sau servi interesele persoanei asigurate în orice procedură judiciară sau administrativă, persoana asigurată are libertatea de a alege;

(b) persoana asigurată are libertatea să aleagă un avocat sau, în cazul în care preferă în mod expres și în măsura în care o permite legislația internă, orice altă persoană cu calificările corespunzătoare, pentru a-i servi interesele ori de câte ori survine un conflict de interese.”

Dreptul olandez

6 Articolul 4:67 alineatul 1 din Legea privind supravegherea financiară (Wet op het financieel toezicht) are următorul cuprins:

„În cadrul contractelor de asigurare de protecție juridică, asigurătorii de protecție juridică au obligația să prevadă în mod expres faptul că persoana asigurată are libertatea să aleagă un avocat sau o altă persoană cu calificare corespunzătoare potrivit legii în cazul în care:

a. se face apel la un avocat sau la o altă persoană cu calificare corespunzătoare potrivit legii pentru a apăra, a reprezenta sau a servi interesele persoanei asigurate într-o procedură judiciară sau administrativă sau

b. survine un conflict de interese."

Litigiul principal și întrebările preliminare

7 Din decizia de trimitere reiese că domnul Massar a încheiat un contract de asigurare de protecție juridică a cărui administrare a fost încredințată DAS.

8 La 14 ianuarie 2014, angajatorul domnului Massar a solicitat Institutului de administrare a asigurărilor pentru lucrătorii salariați (Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, denumit în continuare: „Institutul de administrare a asigurărilor"), un organism public independent al administrației centrale, în conformitate cu articolul 6 din Decretul special cu privire la raporturile de muncă (Buitengewoon besluit arbeidsverhoudingen), să autorizeze încetarea raportului lor de muncă din motive economice.

9 La 17 ianuarie 2014, domnul Massar a solicitat DAS acoperirea cheltuielilor aferente asistenței juridice în legătură cu reprezentarea sa de către un avocat extern în această procedură.

10 DAS i-a adus la cunoștință că procedura în fața Institutului de administrare a asigurărilor nu era o procedură judiciară sau administrativă în sensul Legii privind supravegherea financiară, că persoana asigurată nu avea, din acest motiv, niciun drept de a alege un avocat și că nu suporta cheltuielile legate de reprezentarea de către un avocat.

11 Domnul Massar a sesizat judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii al rechtbank Amsterdam (Tribunalul din Amsterdam) pentru a obține obligarea DAS să trimită cauza referitoare la procedura care îl privea în fața Institutului de administrare a asigurărilor avocatului extern desemnat de el și să plătească onorariile acestuia din urmă, precum și cheltuielile în legătură cu procedura respectivă.

12 Printr-o hotărâre interlocutorie, judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii menționat a sesizat Hoge Raad der Nederlanden (Curtea Supremă din Țările de Jos) cu întrebarea dacă procedura în fața Institutului de administrare a asigurărilor intră în sfera noțiunii „procedură administrativă" în sensul articolului 4 alineatul (1) din Directiva 87/344, pe care se întemeiază articolul 4:67 din Legea privind supravegherea financiară.

13 Hoge Raad der Nederlanden (Curtea Supremă din Țările de Jos) amintește că, în temeiul dispozițiilor aplicabile din dreptul olandez referitoare la protecția salariatului împotriva concedierii, angajatorul poate să înceteze raporturile de muncă cu salariatul în principal în două moduri, și anume fie solicitând în fața instanței încetarea contractului încheiat de părți, fie prin rezilierea acestui contract ca urmare a unei autorizații pentru concediere acordate de Institutul de administrare a asigurărilor. În acest din urmă caz, procedura de autorizare este supusă dispozițiilor Decretului special cu privire la

raporturile de muncă, dispoziții care sunt chemate să îndeplinească funcții importante de garanție împotriva concedierilor nejustificate și de instrument public care permite nu doar protejarea grupurilor vulnerabile de pe piața muncii, ci și combaterea recurgerii abuzive la securitatea socială.

14 Hoge Raad der Nederlanden (Curtea Supremă din Țările de Jos) precizează că decizia Institutului de administrare a asigurărilor de a admite sau de a respinge cererea de autorizare a concedierii nu poate face nici obiectul unei plângeri, nici al unei căi de atac, indiferent că este în fața unui organ al administrației publice sau în fața unei instanțe administrative ori civile. În ipoteza în care acest institut acordă autorizația pentru concediere, angajatorul poate să înceteze în mod legal raportul de muncă, respectând termenul de preaviz. Lucrătorul va putea cel mult să introducă o acțiune în daune interese la instanța civilă pentru concediere nejustificată.

15 Hoge Raad der Nederlanden (Curtea Supremă din Țările de Jos) apreciază că, la prima vedere, procedura în fața Institutului de administrare a asigurărilor poate fi calificată drept procedură administrativă în sensul articolului 4 alineatul (1) din Directiva 87/344. Cu toate acestea, în sens contrar ar pleda argumente în legătură, printre altele, cu geneza acestei directive, precum și cu consecințele pe care le poate avea o interpretare largă a noțiunii de procedură administrativă pentru sistemele de asigurare de protecție juridică.

16 În aceste condiții, Hoge Raad der Nederlanden (Curtea Supremă din Țările de Jos) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Noțiunea «procedură administrativă», prevăzută la articolul 4 alineatul (1) teza introductivă și litera (a) din Directiva 87/344 trebuie interpretată în sensul că include procedura în fața Institutului de administrare a asigurărilor prin care angajatorul solicită o autorizație pentru concediere cu scopul de a putea pune capăt contractului de muncă cu lucrătorul salariat (asigurat pentru protecție juridică)?

2) În situația în care răspunsul la prima întrebare depinde de caracteristicile procedurii specifice, coroborate, dacă este cazul, cu faptele și cu împrejurările cauzei, pe baza căror caracteristici, fapte și împrejurări instanța națională trebuie să stabilească dacă procedura trebuie considerată procedură administrativă în sensul prevăzut la articolul 4 alineatul (1) teza introductivă și litera (a) din Directiva 87/344?”

Cu privire la întrebările preliminare

17 Prin intermediul celor două întrebări formulate, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 4 alineatul (1) litera (a) din Directiva 87/344 trebuie interpretat în sensul că noțiunea „procedură administrativă” vizată de această dispoziție cuprinde o procedură la finalul căreia un organism public autorizează angajatorul să efectueze concedierea salariatului, asigurat pentru protecție juridică.

18 În această privință, trebuie subliniat, în primul rând, că, potrivit articolului 4 alineatul (1) litera (a) din Directiva 87/344, orice contract de protecție juridică recunoaște în mod explicit că, în orice procedură judiciară sau administrativă, în cazul în care se face apel la un reprezentant pentru a apăra, a reprezenta sau a servi interesele persoanei asigurate, aceasta din urmă are libertatea de a alege reprezentantul respectiv.

19 Astfel, din însuși modul de redactare a dispoziției menționate decurge că noțiunea „procedură administrativă” trebuie să fie interpretată în opoziție cu noțiunea „procedură judiciară”.

20 O interpretare a noțiunii „procedură administrativă”, în sensul articolului 4 alineatul (1) litera (a) din Directiva 87/344, precum cea preconizată de pârâta din litigiul principal, care intenționează să limiteze domeniul de aplicare al acestei noțiuni doar la procedurile jurisdicționale în materie administrativă, și anume cele care se derulează în fața unei instanțe propriu-zise, ar goli, așadar, de sens expresia „procedură administrativă”, utilizată în mod expres de legiuitorul Uniunii Europene.

21 Pe de altă parte, trebuie să se constate că, chiar dacă diferențierea între faza preparatorie și faza decizională a unei proceduri judiciare sau administrative a putut face obiectul unor discuții cu ocazia genezei Directivei 87/344, textul articolului 4 alineatul (1) din aceasta nu conține nicio distincție în această privință, astfel încât interpretarea noțiunii „procedură administrativă” nu poate fi limitată în acest sens.

22 În al doilea rând, conform unei jurisprudențe constante, în vederea interpretării unei dispoziții a dreptului Uniunii, trebuie să se țină seama nu numai de formularea acesteia, ci și de contextul său și de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte această dispoziție (a se vedea în acest sens Hotărârea St. Nikolaus Brennerei und Likörfabrik, 337/82, EU:C:1984:69, punctul 10, Hotărârea VEMW și alții, C-17/03, EU:C:2005:362, punctul 41, precum și Hotărârea Eschig, C-199/08, EU:C:2009:538, punctul 38).

23 În această privință, trebuie amintit că obiectivul urmărit prin Directiva 87/344 și în special prin articolul 4 din aceasta, referitor la libera alegere a avocatului sau a reprezentantului, este să protejeze în mod amplu interesele asiguraților. Aplicabilitatea generală și valoarea obligatorie care sunt recunoscute dreptului de a-și alege avocatul sau reprezentantul se opun unei interpretări restrictive a articolului 4 alineatul (1) litera (a) din această directivă (a se vedea în acest sens Hotărârea Eschig, C-199/08, EU:C:2009:538, punctele 45 și 47, precum și Hotărârea Sneller, C-442/12, EU:C:2013:717, punctul 24).

24 În speță, din elementele dosarului prezentat Curții decurge că lucrătorul concediat nu dispune de nicio cale de atac împotriva deciziei Institutului de administrare a asigurărilor care acordă angajatorului autorizația pentru concediere pentru motive economice. Deși lucrătorul poate introduce ulterior la instanța civilă o acțiune în daune interese pentru concediere vădit nejustificată, decizia pe care aceasta o pronunță nu este, cu toate acestea, susceptibilă să o repună în discuție pe cea adoptată de institutul menționat.

25 În aceste condiții, nu se poate contesta că drepturile lucrătorului sunt afectate prin decizia Institutului de administrare a asigurărilor și că interesele sale în calitate de asigurat necesită să fie protejate în cadrul procedurii în fața acestui organism.

26 O interpretare a articolului 4 alineatul (1) litera (a) din Directiva 87/344 care recunoaște lucrătorului, asigurat pentru protecție juridică, dreptul de a-și alege liber avocatul sau alt reprezentant în cadrul procedurii administrative la finalul căreia un organism public autorizează angajatorul să efectueze concedierea acestuia se impune cu atât mai mult cu cât, în Hotărârea Sneller (C-442/12, EU:C:2013:717), Curtea a recunoscut dreptul la libera alegere a avocatului sau a reprezentantului al unui lucrător care se găsea în aceeași situație, dar al cărui contract fusese încetat printr-o decizie judiciară.

27 În plus, în ceea ce privește consecințele financiare eventuale asupra sistemelor de asigurare de protecție juridică, trebuie amintit că, presupunând chiar că asemenea consecințe financiare se pot produce, ele nu ar putea determina o interpretare restrictivă a articolului 4 alineatul (1) litera (a) din Directiva 87/344. Astfel, Directiva 87/344 nu urmărește o armonizare completă a normelor aplicabile contractelor de asigurare de protecție juridică, iar statele membre rămân libere, în stadiul actual al dreptului Uniunii, să determine regimul aplicabil contractelor menționate, cu condiția ca principiile prevăzute de această directivă să nu fie golite de substanță (a se vedea în acest sens Hotărârea Stark, C-293/10, EU:C:2011:355, punctul 31). Astfel, exercitarea dreptului asiguratului de a-și alege în mod

liber reprezentantul nu exclude posibilitatea ca, în anumite cazuri, să se stabilească limite în ceea ce privește cheltuielile suportate de asigurători (a se vedea Hotărârea Sneller, C-442/12, EU:C:2013:717, punctul 26).

28 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la întrebările adresate că articolul 4 alineatul (1) litera (a) din Directiva 87/344 trebuie interpretat în sensul că noțiunea „procedură administrativă” vizată de această dispoziție cuprinde o procedură la finalul căreia un organism public autorizează angajatorul să efectueze concedierea salariatului, asigurat pentru protecție juridică.

Cu privire la cheltuielile de judecată

29 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a zecea) declară:

Articolul 4 alineatul (1) litera (a) din Directiva 87/344/CEE a Consiliului din 22 iunie 1987 de coordonare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind asigurarea de protecție juridică trebuie interpretat în sensul că noțiunea „procedură administrativă” vizată de această dispoziție cuprinde o procedură la finalul căreia un organism public autorizează angajatorul să efectueze concedierea salariatului, asigurat pentru protecție juridică.

Semnături