

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

1 aprilie 2008 ^{*}

În cauza C-212/06,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 234 CE de Cour d'arbitrage, devenită Cour constitutionnelle (Belgia), prin Decizia din 19 aprilie 2006, primită de Curte la 10 mai 2006, în procedura

Gouvernement de la Communauté française,

Gouvernement wallon

împotriva

Gouvernement flamand,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnii P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano (raportor), G. Arestis, președinți de cameră, domnii A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský și J. Klučka, judecători,

^{*} Limba de procedură: franceza.

avocat general: doamna E. Sharpston,
grefier: domnul M.-A. Gaudissart, șef de unitate,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 27 martie 2007,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Gouvernement de la Communauté française, de J. Sambon și P. Reyniers, avocats;
- pentru Gouvernement wallon, de M. Uyttendaele, J.-M. Bricmont și J. Sautois, avocats;
- pentru Gouvernement flamand, de B. Staelens și H. Gilliams, advocaten;
- pentru guvernul olandez, de doamna H. G. Sevenster și de domnul P. van Ginneken, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Comunităților Europene, de domnii V. Kreuschitz și J.-P. Keppenne, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 28 iunie 2007,

pronunță prezenta

Hotărâre

- ¹ Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea articolelor 18 CE, 39 CE și 43 CE, precum și a Regulamentului (CEE) nr. 1408/71 al Consiliului din 14 iunie 1971 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, în versiunea modificată și actualizată prin Regulamentul (CE) nr. 118/97 al Consiliului din 2 decembrie 1996 (JO 1997, L 28, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 4, p. 35), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 307/1999 al Consiliului din 8 februarie 1999 (JO L 38, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 5, p. 103, denumit în continuare „Regulamentul nr. 1408/71”).
- ² Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între mai multe entități federate ale Regatului Belgiei. Litigiul dintre guvernul Comunității franceze și guvernul valon, pe de o parte, și guvernul flamand, pe de altă parte, privește condițiile de participare la regimul de asigurări pentru îngrijirea persoanelor instituit de Comunitatea flamandă în favoarea persoanelor cu un grad redus de autonomie din cauza unei incapacități grave și prelungite.

Cadrul juridic

Reglementarea comunitară

- ³ Domeniul personal de aplicare a Regulamentului nr. 1408/71 este definit la articolul 2 alineatul (1) din regulament, care prevede:

„Prezentul regulament se aplică lucrătorilor salariaţi sau lucrătorilor care desfăşoară activităţi independente şi studenţilor care se află ori s-au aflat sub incidenţa legislaţiei din unul sau din mai multe state membre şi care sunt resortisanţi ai unuia dintre statele membre sau sunt persoane apatride ori refugiaţi cu reşedinţa pe teritoriul unuia dintre statele membre, precum şi membrilor familiilor acestora şi supravieţuitorilor lor.”

- 4 Domeniul material de aplicare al acestui regulament este definit la articolul 4, în termenii următori:

„(1) Prezentul regulament se aplică tuturor legislaţiilor referitoare la ramurile de securitate socială care se referă la:

(a) prestaţii de boală şi de maternitate;

[...]

(2) Prezentul regulament se aplică tuturor regimurilor de securitate socială generale şi speciale, de tip contributiv sau necontributiv, precum şi regimurilor referitoare la obligaţiile unui angajator sau armator în ceea ce priveşte prestaţiile prevăzute la alineatul (1).

[...]

(2b) Prezentul regulament nu se aplică dispozițiilor din legislația unui stat membru referitoare la anumite prestații necontributive, menționate în anexa II secțiunea III, a căror aplicare este limitată la o parte a teritoriului său.

[...]”

5 Articolul 3 din Regulamentul nr. 1408/71, intitulat „Egalitatea de tratament”, prevede:

„(1) 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, sub rezerva dispozițiilor speciale ale prezentului regulament.”

6 În sfârșit, articolul 13 din regulament stabilește legislația aplicabilă lucrătorilor migranți în ceea ce privește securitatea socială. Acesta are următorul conținut:

„(1) Sub rezerva articolelor 14c și 14f, persoanele cărora li se aplică prezentul regulament se află sub incidența legislației unui singur stat membru. Această legislație se stabilește în conformitate cu dispozițiile prezentului titlu.

(2) Sub rezerva articolelor 14-17:

- (a) persoana care desfăşoară o activitate salariată pe teritoriul unui stat membru se supune legislaţiei statului respectiv chiar dacă îşi are domiciliul pe teritoriul altui stat membru sau dacă întreprinderea sau angajatorul la care persoana este încadrată îşi are sediul social sau adresa pe teritoriul altui stat membru;
- (b) persoana care desfăşoară o activitate independentă pe teritoriul unui stat membru se supune legislaţiei statului respectiv, chiar dacă are reşedinţa pe teritoriul altui stat membru;

[...]"

Reglementarea naţională

- 7 Prin Decretul Parlamentului flamand privind organizarea asigurărilor pentru îngrijirea persoanelor (Decreet houdende de organisatie van de zorgverzekering) din 30 martie 1999 (*Moniteur belge* din 28 mai 1999, p. 19149, denumit în continuare „Decretul din 30 martie 1999”), Comunitatea flamandă a instituit un regim de asigurări pentru îngrijirea persoanelor în vederea ameliorării sănătăţii şi a condiţiilor de viaţă ale persoanelor cu grad redus de autonomie din cauza unei incapacităţi grave şi prelungite. Acest regim instituie dreptul la decontarea de către casa de asigurări, în anumite condiţii şi până la concurenţa unei sume maxime, a anumitor cheltuieli determinate de starea de dependenţă pentru motive de sănătate, precum cheltuielile aferente unor prestaţii de asistenţă la domiciliu sau achiziţionării de echipamente şi de produse necesare asiguratului.

- 8 Decretul din 30 martie 1999 a fost modificat în mai multe rânduri, în special pentru a lua în considerare obiecțiile invocate de Comisia Comunităților Europene care au determinat declanșarea, în anul 2002, a unei proceduri de încălcare. În esență, Comisia contesta compatibilitatea cu Regulamentul nr. 1408/71 a condiției reședinței în regiunea de limbă olandeză sau în regiunea bilingvă Bruxelles-Capitale, condiție care era impusă, în versiunea inițială a decretului menționat, pentru participarea la regimul de asigurări pentru îngrijirea persoanelor și pentru plata prestațiilor prevăzute de acesta.
- 9 Prin urmare, criteriul reședinței a fost revizuit prin Decretul Parlamentului flamand de modificare a Decretului din 30 martie 1999 privind organizarea asigurărilor pentru îngrijirea persoanelor (Decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering) din 30 aprilie 2004 (*Moniteur Belge* din 9 iunie 2004, p. 43593, denumit în continuare „Decretul din 30 aprilie 2004”). Acest decret cu efect retroactiv de la 1 octombrie 2001 a extins, în principal, domeniul personal de aplicare al regimului asigurărilor pentru îngrijirea persoanelor la persoanele care lucrează pe teritoriul regiunilor menționate și care au reședința în alt stat membru decât Regatul Belgiei. Totodată, acesta a exclus din domeniul de aplicare amintit persoanele cu reședința în aceste regiuni, dar cărora li se aplică regimul de securitate socială dintr-un alt stat membru. În urma adoptării acestor amendamente, Comisia a decis, la 4 aprilie 2006, să claseze procedura de încălcare în discuție.
- 10 Articolul 4 din Decretul din 30 martie 1999, astfel cum a fost modificat prin Decretul din 30 aprilie 2004, definește categoriile de persoane care participă, cu titlu obligatoriu sau facultativ, la un regim de asigurări pentru îngrijirea persoanelor după cum urmează:

„§1. Persoanele cu domiciliul în regiunea lingvistică olandeză trebuie să se asigure la o casă de asigurări pentru îngrijirea persoanelor agreeată prin prezentul decret.

[...]

§2. Persoanele cu domiciliul în regiunea bilingvă Bruxelles-Capitale au posibilitatea de a se asigura din proprie inițiativă la una dintre casele de asigurări pentru îngrijirea persoanelor agreate de prezentul decret.

§2 *bis*. Persoanele indicate la §§1 și 2, cărora li se aplică în temeiul dreptului național regimul de securitate socială dintr-un alt stat membru al Uniunii Europene sau dintr-un alt stat care face parte din Spațiul Economic European pe baza normelor de stabilire a competenței din Regulamentul [...] nr. 1408/71, nu se încadrează în domeniul de aplicare al prezentului decret.

§2 *ter*. Persoanele care nu locuiesc în Belgia și cărora, în temeiul dreptului național și pentru locul de muncă din regiunea de limbă olandeză, li se aplică regimul de securitate socială din Belgia pe baza normelor de stabilire a competenței din Regulamentul [...] nr. 1408/71 trebuie să se asigure la o casă de asigurări pentru îngrijirea persoanelor agreată prin prezentul decret. Dispozițiile din prezentul decret referitoare la persoanele menționate la §1 se aplică prin analogie.

Persoanele care nu locuiesc în Belgia și cărora, în temeiul dreptului național și pentru locul de muncă din regiunea bilingvă Bruxelles-Capitale, li se aplică regimul de securitate socială din Belgia pe baza normelor de stabilire a competenței din Regulamentul [...] nr. 1408/71 au posibilitatea de a se asigura din proprie inițiativă la o casă de asigurări pentru îngrijirea persoanelor agreate de prezentul decret. Dispozițiile din prezentul decret referitoare la persoanele menționate la §2 se aplică prin analogie.”

11 Articolul 5 din Decretul din 30 martie 1999, astfel cum a fost modificat ultima dată prin Decretul Parlamentului flamand de modificare a Decretului din 30 martie 1999 privind organizarea asigurărilor pentru îngrijirea persoanelor (Decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering) din 25 noiembrie 2005 (*Moniteur*

belge din 12 ianuarie 2006, p. 2153), care are, la rândul său, efect retroactiv de la 1 octombrie 2001, stabilește condițiile de decontare prin regimul asigurărilor pentru îngrijirea persoanelor după cum urmează:

„Pentru ca beneficiarul să poată solicita casei de asigurări pentru îngrijirea persoanelor decontarea cheltuielilor efectuate pentru prestația de asistență și de servicii nemedicale, este necesar ca acesta să îndeplinească următoarele condiții:

[...]

3° la momentul decontării să aibă reședința în mod legal într-un stat membru al Uniunii Europene sau într-un stat parte la Spațiul Economic European;

[...]

5° timp de cel puțin cinci ani anterior cererii de decontare, să fi avut reședința în mod neîntrerupt în regiunea de limbă olandeză sau în regiunea bilingvă Bruxelles-Capitale ori să fi fost asigurat în mod neîntrerupt la asigurările sociale în statele membre ale Uniunii Europene sau în statele părți ale Spațiului Economic European;

[...]”

Acțiunea principală și întrebările preliminare

- ¹² Prezenta cauză își are originea în cea de a treia acțiune în anulare formulată de guvernele reclamante din acțiunea principală împotriva Decretului din 30 martie 1999,

primele două acțiuni fiind respinse, în tot, respectiv, în parte de către Cour d'arbitrage (Curtea de Arbitraj). În cauzele anterioare menționate, Cour d'arbitrage a precizat, în special prin Hotărârea nr. 33/2001 din 13 martie 2001, că regimul de asigurări pentru îngrijirea persoanelor instituit prin decretul menționat se referă la „asistența acordată persoanelor”, materie care se încadrează în competențele Comunităților, în temeiul articolului 128 alineatul 1 din Constituția Belgiei, și nu aduc atingere, așadar, competențelor exclusive ale statului federal în materie de securitate socială.

- ¹³ Din decizia de trimitere rezultă că acțiunea principală privește, mai precis, articolul 4 din Decretul din 30 martie 1999, în versiunea acestuia care rezultă din Decretul din 30 aprilie 2004 (denumit în continuare „Decretul din 30 martie 1999 modificat”). În acțiunile introduse la 10 decembrie 2004 la instanța de trimitere, guvernele reclamate au invocat în special încălcarea Regulamentului nr. 1408/71 și a altor dispoziții din Tratatul CE, susținând că excluderea de la regimul menționat a persoanelor care, deși lucrează în regiunea de limbă olandeză sau în regiunea bilingvă Bruxelles-Capitale, au reședința pe teritoriul național, dar în afara teritoriului acestor două regiuni, ar constitui o măsură restrictivă care aduce atingere liberei circulații a persoanelor.

- ¹⁴ În aceste împrejurări, Cour d'arbitrage a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Un sistem de asigurări pentru îngrijirea persoanelor care:

- a) este instituit de către o comunitate autonomă a unui stat federal, membru al Comunității Europene,

- b) se aplică persoanelor domiciliat în acea parte a teritoriului statului federal respectiv aflată în raza teritorială de competență a acestei comunități autonome,
- c) recunoaște dreptul la decontare, prin acest sistem, a cheltuielilor efectuate pentru prestații de asistență și de servicii nemedicale, persoanelor cu autonomie redusă, prelungită și gravă, asigurate în cadrul sistemului, sub forma unei contribuții fixe la cheltuielile aferente acestora, și
- d) este finanțată, pe de o parte, din cotizațiile anuale ale asiguraților și, pe de altă parte, dintr-o sumă de la bugetul de cheltuieli al comunității autonome respective,

reprezintă un regim care se încadrează în domeniul material de aplicare al Regulamentului [...] nr. 1408/71 [...], definit la articolul 4 din acest regulament?

- 2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare preliminară: prevederile regulamentului citat anterior, în special articolele 2, 3 și 13, și, în măsura în care sunt aplicabile, articolele 18, 19, 20, 25 și 28 trebuie interpretate în sensul că se opun ca o comunitate autonomă a unui stat federal membru al Comunității Europene să adopte dispoziții care, în exercitarea competențelor acesteia, limitează posibilitatea de a se asigura și de a beneficia de un regim de securitate socială în sensul acestui regulament la categoria persoanelor care au domiciliul în raza teritorială de competență a respectivei comunități autonome și, în privința cetățenilor Uniunii Europene, a persoanelor care sunt angajate pe acest teritoriu și care domiciliază în alt stat membru, cu excluderea persoanelor, indiferent de cetățenie, care domiciliază într-o parte a teritoriului statului federal aflată în raza teritorială de competență a altei comunități autonome?

- 3) Articolele 18, 39 și 43 din Tratatul CE trebuie interpretate în sensul că se opun ca o comunitate autonomă a unui stat federal membru al Comunității Europene să adopte dispoziții care, în exercitarea competențelor acesteia, limitează posibilitatea de a se asigura și de a beneficia de un regim de securitate socială în sensul regulamentului citat anterior la categoria persoanelor care au domiciliul în raza teritorială de competență a respectivei comunități autonome și, în privința cetățenilor Uniunii Europene, a persoanelor care sunt angajate pe acest teritoriu și care domiciliază în alt stat membru, cu excluderea persoanelor, indiferent de cetățenie, care domiciliază într-o parte a teritoriului statului federal aflată în raza teritorială de competență a altei comunități autonome?
- 4) Articolele 18, 39 și 43 din Tratatul CE trebuie interpretate în sensul că se opun ca domeniul de aplicare al unui astfel de sistem să fie limitat la persoanele care domiciliază în entitățile unui stat federal membru al Comunității Europene la care se referă acest sistem?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

- ¹⁵ Prin intermediul primei întrebări formulate, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă prestațiile plătite în temeiul unui regim precum cel al asigurărilor pentru îngrijirea persoanelor instituit prin Decretul din 30 martie 1999 se încadrează în domeniul material de aplicare al Regulamentului nr. 1408/71.
- ¹⁶ Pentru a răspunde la această întrebare, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, distincția dintre prestațiile excluse din domeniul de aplicare al

Regulamentului nr. 1408/71 și prestațiile care se încadrează în acesta se întemeiază, în esență, pe elementele constitutive ale fiecărei prestații, în special pe finalitatea sa și pe condițiile sale de acordare, și nu pe faptul că o prestație este sau nu este calificată de o legislație națională drept prestație de securitate socială (a se vedea în special Hotărârea din 27 martie 1985, Hoeckx, 249/83, Rec., p. 973, punctul 11, Hotărârea din 10 martie 1993, Comisia/Luxemburg, C-111/91, Rec., p. I-817, punctul 28, și Hotărârea din 18 ianuarie 2007, Celozzi, C-332/05, Rep., p. I-563, punctul 16).

¹⁷ În această privință, Curtea a precizat în repetate rânduri că o prestație poate fi considerată o prestație de securitate socială în măsura în care, în primul rând, este acordată beneficiarilor, independent de orice apreciere individuală și discreționară a nevoilor personale, pe baza unei situații definite de lege și, în al doilea rând, în măsura în care se referă la unul dintre riscurile expres enumerate la articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1408/71 (a se vedea în special Hotărârile citate anterior Hoeckx, punctele 12-14, Comisia/Luxemburg, punctul 29, și Celozzi, punctul 17).

¹⁸ Astfel cum rezultă din ansamblul observațiilor prezentate Curții, în acțiunea principală nu se contestă faptul că un regim precum cel al asigurărilor pentru îngrijirea persoanelor instituit prin Decretul din 30 martie 1999 îndeplinește aceste condiții.

¹⁹ Într-adevăr, pe de o parte, din dispozițiile decretului menționat rezultă că un astfel de regim conferă dreptul, în mod obiectiv și pe baza unei situații definite de lege, la decontarea de către casa de asigurări pentru îngrijirea persoanelor a cheltuielilor efectuate pentru prestații de asistență și de servicii nemedicale de către persoanele cu autonomie redusă, din cauza unei incapacități prelungite și grave.

²⁰ Pe de altă parte, Curtea a statuat deja că prestațiile care urmăresc ameliorarea stării de sănătate și a vieții persoanelor dependente, precum acelea din acțiunea principală, au în mod esențial ca obiect completarea prestațiilor de asigurări de sănătate

şi, prin urmare, trebuie privite ca fiind „prestaţii de boală” în sensul articolului 4 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1408/71 (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 martie 1998, Molenaar, C-160/96, Rec., p. I-843, punctele 22-24, Hotărârea din 8 martie 2001, Jauch, C-215/99, Rec., p. I-1901, punctul 28, şi Hotărârea din 21 februarie 2006, Hosse, C-286/03, Rec., p. I-1771, punctul 38).

- 21 Pe de altă parte, astfel cum a subliniat guvernul valon, asigurările pentru îngrijirea persoanelor nu ar putea fi excluse din domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1408/71 în temeiul articolului 4 alineatul (2b) din acesta, care priveşte anumite tipuri de prestaţii cu caracter necontributiv reglementate de dispoziţii naţionale a căror aplicare este limitată la o parte a teritoriului unui stat membru.
- 22 Într-adevăr, contrar exigenţelor impuse prin derogarea prevăzută la articolul 4 alineatul (2b), regimul asigurărilor pentru îngrijirea persoanelor care face obiectul acţiunii principale prezintă un caracter contributiv, din moment ce este finanţat, cel puţin în parte, din cotizaţiile plătite de asiguraţi şi nu este menţionat în secţiunea III din anexa II la Regulamentul nr. 1408/71.
- 23 În consecinţă, trebuie să se răspundă la prima întrebare în sensul că prestaţiile plătite în temeiul unui regim precum cel al asigurărilor pentru îngrijirea persoanelor instituit prin Decretul din 30 martie 1999 modificat se încadrează în domeniul material de aplicare al Regulamentului nr. 1408/71.

Cu privire la a doua şi la a treia întrebare

- 24 Prin intermediul acestor două întrebări, care trebuie analizate împreună, instanţa de trimitere solicită, în esenţă, să se stabilească dacă articolele 18 CE, 39 CE şi 43 CE

sau Regulamentul nr. 1408/71 trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări a unei entități federate a unui stat membru care limitează participarea la un regim precum cel al asigurărilor pentru îngrijirea persoanelor care face obiectul acțiunii principale și beneficiul prestațiilor prevăzute de acesta la categoria persoanelor cu reședință în raza teritorială de competență a acestei entități, precum și a persoanelor care desfășoară o activitate profesională pe acest teritoriu și care locuiesc în alt stat membru, astfel încât sunt excluse persoanele care ocupă un loc de muncă pe teritoriul entității menționate, dar au reședința pe teritoriul unei alte entități parte a acestui stat.

Cu privire la admisibilitate

- 25 Guvernul flamand susține, în principal, că aceste întrebări nu sunt nici utile, nici necesare soluționării acțiunii principale, astfel încât trebuie declarate inadmisibile.
- 26 Într-adevăr, înaintea instanței de trimitere, guvernele reclamante s-ar fi opus instituirii acestui regim de asigurări pentru îngrijirea persoanelor contestând competența Comunității flamande în materie, în timp ce interpretarea dreptului comunitar pe care o preconizează în cadrul celei de a doua și al celei de a treia întrebări ar conduce la un rezultat contrar, mai precis la extinderea prestațiilor de asigurări pentru îngrijirea persoanelor în discuție la persoanele domiciliat în regiunea de limbă franceză.
- 27 În plus, potrivit guvernului flamand, Cour d'arbitrage însăși a oferit deja un răspuns acestor întrebări în decizia de trimitere, apreciind că regimul de asigurări pentru îngrijirea persoanelor care face obiectul acțiunii principale nu aduce atingere competențelor exclusive ale autorității federale în ceea ce privește uniunea economică din cadrul Belgiei, având în vedere cuantumul și efectele limitate ale prestațiilor în cauză. Or, pentru aceleași motive, acest regim nu ar putea restrânge libera circulație a persoanelor în sensul tratatului.

28 În această privință, trebuie amintit că, în temeiul unei jurisprudențe constante, în cadrul cooperării dintre Curte și instanțele naționale, astfel cum este prevăzută la articolul 234 CE, numai instanțele naționale care sunt sesizate cu acțiunea principală și care trebuie să își asume responsabilitatea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată au competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile fiecărei cauze, atât necesitatea unei hotărâri preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinenta întrebărilor pe care le adresează Curții. În consecință, dacă întrebările adresate au ca obiect interpretarea unei prevederi din dreptul comunitar, Curtea trebuie, în principiu, să se pronunțe (a se vedea în special Hotărârea din 13 martie 2001, *PreussenElektra*, C-379/98, Rec., p. I-2099, punctul 38, Hotărârea din 22 martie 2003, *Korhonen și alții*, C-18/01, Rec., p. I-5321, punctul 19, precum și Hotărârea din 19 aprilie 2007, *Asemfo*, C-295/05, Rep., p. I-2999, punctul 30).

29 Rezultă că prezumția de pertinenta a întrebărilor adresate cu titlu preliminar de către instanțele naționale nu poate fi înlăturată decât în cazuri excepționale, mai ales atunci când este evident că interpretarea solicitată a dispozițiilor dreptului comunitar menționate în aceste întrebări nu are nicio legătură cu realitatea ori cu obiectul acțiunii principale (a se vedea în special Hotărârea din 15 decembrie 1995, *Bosman*, C-415/93, Rec., p. I-4912, punctul 61, și Hotărârea din 7 septembrie 1999, *Beck și Bergdorf*, C-355/97, Rec., p. I-4977, punctul 22).

30 Totuși, nu aceasta este situația în acțiunea principală. Într-adevăr, este suficient să se constate că din decizia de trimitere rezultă cu claritate că răspunsul la a doua și la a treia întrebare adresate de către Cour d'arbitrage este util pentru a stabili în ce măsură condiția reședinței impusă pentru a beneficia de un regim de asigurări pentru îngrijirea persoanelor încalcă, astfel cum pretind guvernele reclamante în cadrul acțiunilor principale, anumite dispoziții ale dreptului comunitar în materia liberei circulații a persoanelor.

31 Așadar, a doua și a treia întrebare preliminară trebuie declarate admisibile.

Cu privire la fond

32 Cu titlu introductiv, trebuie subliniat că guvernul flamand susține că întrebările menționate nu privesc decât o situație pur internă care nu prezintă nicio legătură cu dreptul comunitar, și anume aceea care rezultă din neaplicarea Decretului din 30 martie 1999 modificat în privința persoanelor care locuiesc în Belgia și care, în același timp, desfășoară o activitate profesională în acest stat.

33 În această privință, este important de amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, normele tratatului care reglementează libera circulație a persoanelor și măsurile adoptate pentru punerea în aplicare a acestora nu pot fi aplicate unor activități care nu prezintă niciun punct de legătură cu niciuna dintre situațiile reglementate de dreptul comunitar și în care totalitatea elementelor relevante se limitează la interiorul unui singur stat membru (a se vedea, în special în ceea ce privește libertatea de stabilire și libera circulație a lucrătorilor, Hotărârea din 8 decembrie 1987, Gauchard, 20/87, Rec., p. 4879, punctele 12 și 13, precum și Hotărârea din 26 ianuarie 1999, Terhoeve, C-18/95, Rec., p. I-345, punctul 26 și jurisprudența citată). Situația este aceeași în ceea ce privește dispozițiile Regulamentului nr. 1408/71 (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 septembrie 1992, Petit, C-153/91, Rec., p. I-4973, punctul 10, și Hotărârea din 11 octombrie 2001, Khalil și alții, C-95/99-C-98/99 și C-180/99, Rec., p. I-7413, punctul 70).

34 În schimb, astfel cum a precizat de asemenea Curtea, orice resortisant comunitar, indiferent de locul său de reședință și de cetățenia sa, care s-a folosit de această libertate și care a exercitat o activitate profesională într-un alt stat membru, se încadrează în domeniul de aplicare al dispozițiilor menționate (a se vedea în special în acest sens Hotărârea din 23 februarie 1994, Scholz, C-419/92, Rec., p. I-505, punctul 9, Hotărârea Terhoeve, citată anterior, punctul 27, precum și Hotărârea din 18 iulie 2007, Hartmann, C-212/05, Rep., p. I-6303, punctul 17).

35 În speță, este cert că a doua și a treia întrebare adresate de instanța de trimitere se referă la toate persoanele, fie că s-au folosit sau nu s-au folosit de una dintre libertățile fundamentale garantate de tratat, care desfășoară o activitate profesională în regiunea de limbă olandeză sau în regiunea bilingvă Bruxelles-Capitale, dar care, din cauza faptului că au reședința într-o parte a teritoriului național situată în afara celor două regiuni, nu pot să beneficieze de regimul asigurărilor pentru îngrijirea persoanelor care face obiectul acțiunii principale.

36 În aceste condiții, este necesar să se distingă, în lumina principiilor amintite la punctele 32 și 33 din prezenta hotărâre, două tipuri de situații.

37 Pe de o parte, aplicarea reglementării care face obiectul acțiunii principale determină în special excluderea de la regimul asigurărilor pentru îngrijirea persoanelor a resortisanților belgieni care desfășoară o activitate profesională pe teritoriul regiunii de limbă olandeză sau pe cel al regiunii bilingve Bruxelles-Capitale, dar care au reședința în regiunile de limbă franceză sau germană și care nu și-au exercitat nicio dată libertatea de a circula în interiorul Comunității Europene.

38 Or, se impune constatarea că dreptul comunitar nu se poate aplica în astfel de situații pur interne.

39 Acestei concluzii nu i se poate opune, contrar celor sugerate de guvernul Comunității franceze, principiul cetățeniei Uniunii prevăzut la articolul 17 CE, care include, printre altele, potrivit articolului 18 CE, dreptul de liberă circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre. Într-adevăr, astfel cum s-a pronunțat Curtea în repetate rânduri, cetățenia Uniunii nu are ca obiectiv extinderea domeniului material de aplicare al tratatului la situații interne care nu prezintă niciun punct de legătură cu dreptul comunitar (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 iunie 1997, Uecker și Jacquet, C-64/96 și C-65/96, Rec., p. I-3171, punctul 23, Hotărârea din 2 octombrie 2003, Garcia Avello, C-148/02, Rec., p. I-11613, punctul 26, și Hotărârea din 12 iulie 2005, Schempp, C-403/03, Rec., p. I-6421, punctul 20).

- 40 Trebuie observat totuși că interpretarea dispozițiilor dreptului comunitar poate fi utilă, eventual, instanței naționale, inclusiv în ceea ce privește situații calificate drept pur interne, în special în ipoteza în care dreptul statului membru în cauză ar impune ca toți resortisanții naționali să poată beneficia de aceleași drepturi pe care le-ar avea în temeiul dreptului comunitar un resortisant dintr-un alt stat membru într-o situație pe care respectiva instanță o consideră comparabilă (a se vedea în acest sens Ordonanța din 17 februarie 2005, Mauri, C-250/03, Rec., p. I-1267, punctul 21, și Hotărârea din 30 martie 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, Rec., p. I-2941, punctul 29).
- 41 Pe de altă parte, legislația care face obiectul acțiunii principale este în egală măsură susceptibilă să excludă de la regimul de asigurări pentru îngrijirea persoanelor lucrători salariați sau lucrători care desfășoară activități independente care se încadrează în domeniul de aplicare al dreptului comunitar, și anume atât resortisanți din alte state membre decât Regatul Belgiei care desfășoară o activitate profesională în regiunea de limbă olandeză sau în regiunea bilingvă Bruxelles-Capitale, dar care au reședința într-o altă parte a teritoriului național, cât și resortisanți belgieni care se află în aceeași situație și care se folosesc de dreptul lor de liberă circulație.
- 42 În ceea ce privește această a doua categorie de lucrători, trebuie, așadar, să se examineze dacă dispozițiile dreptului comunitar a căror interpretare a fost solicitată de către instanța de trimitere se opun unei reglementări precum cea care face obiectul acțiunii principale în măsura în care aceasta se aplică resortisanților din alte state membre decât Regatul Belgiei sau resortisanților belgieni care se folosesc de dreptul lor de liberă circulație în interiorul Comunității Europene.
- 43 În această privință, este important de amintit că, deși statele membre păstrează competența de a organiza sistemele de securitate socială, totuși, în exercitarea acestei competențe, trebuie să respecte dreptul comunitar și în special dispozițiile din tratat referitoare la libera circulație a lucrătorilor și la dreptul de stabilire (a se vedea în

acest sens Hotărârea Terhoeve, citată anterior, punctele 34 și 35, precum și Hotărârea din 23 noiembrie 2000, Elsen, C-135/99, Rec., p. I-10409, punctul 33).

44 Rezultă de asemenea dintr-o jurisprudență constantă că ansamblul dispozițiilor tratatului referitoare la libera circulație a persoanelor vizează facilitarea exercitării de către resortisanții comunitari a activităților profesionale de orice natură pe teritoriul Comunității și se opune măsurilor care i-ar putea defavoriza pe aceștia atunci când doresc să exercite o activitate economică pe teritoriul unui alt stat membru (a se vedea Hotărârea din 7 iulie 1988, Wolf și alții, 154/87 și 155/87, Rec., p. 3897, punctul 13, Hotărârea Terhoeve, citată anterior, punctul 37, și Hotărârea din 11 septembrie 2007, Comisia/Germania, C-318/05, Rep., p. I-6957, punctul 114). În acest context, resortisanții statelor membre dispun în special de dreptul, izvorât direct din tratat, de a-și părăsi statul de origine pentru a se deplasa pe teritoriul unui alt stat membru și de ședere pe teritoriul aceluia stat pentru a desfășura o activitate economică (a se vedea în special Hotărârile citate anterior Bosman, punctul 95, și Terhoeve, punctul 38).

45 În consecință, articolele 39 CE și 43 CE se opun oricărei măsuri naționale care, chiar și atunci când se aplică fără discriminare pe motiv de cetățenie sau de naționalitate, este susceptibilă să îngreuneze sau să facă mai puțin atractivă exercitarea, de către resortisanții comunitari, a libertăților fundamentale garantate de tratat (a se vedea în acest sens Hotărârea din 31 martie 1993, Kraus, C-19/92, Rec., p. I-1663, punctul 32, Hotărârea din 9 septembrie 2003, Burbaud, C-285/01, Rec., p. I-8219, punctul 95, și Hotărârea din 5 octombrie 2004, CaixaBank France, C-442/02, Rec., p. I-8961, punctul 11).

46 În lumina acestor principii, au fost calificate drept obstacole, printre altele, măsurile care au avut ca efect pierderea de către lucrători, în urma exercitării dreptului lor de liberă circulație, a unor avantaje de securitate socială pe care le asigură legislația unui stat membru (a se vedea în special Hotărârea din 9 decembrie 1993, Lepore și Scamuffa, C-45/92 și C-46/92, Rec., p. I-6497, punctul 21, Hotărârea din 5 octombrie 1994, van Munster, C-165/91, Rec., p. I-4661, punctul 27, precum și Hotărârea Hosse, citată anterior, punctul 24).

47 Or, o reglementare precum cea care face obiectul acțiunii principale este de natură să producă astfel de efecte restrictive în măsura în care impune, pentru participarea la regimul de asigurări pentru îngrijirea persoanelor, condiția reședinței fie într-o parte limitată a teritoriului național, și anume în regiunea de limbă olandeză sau în regiunea bilingvă Bruxelles-Capitale, fie într-un alt stat membru.

48 Într-adevăr, lucrătorii migranți, care desfășoară sau care intenționează să desfășoare o activitate salariată ori independentă într-una din cele două regiuni, ar putea fi descurajați să se folosească de libertatea lor de a circula și de a părăsi statul membru de origine pentru a-și exercita dreptul de ședere în Belgia din cauza faptului că instalarea lor în anumite părți ale teritoriului belgian ar avea ca efect pierderea posibilității de a beneficia de prestații pe care, în altă situație, le-ar fi putut solicita. Cu alte cuvinte, faptul că lucrătorii salariați sau lucrătorii care desfășoară activități independente interesați se află în situația de a se expune fie pierderii beneficiului asigurărilor pentru îngrijirea persoanelor, fie limitării alegerii locului de transfer al reședinței este cel puțin susceptibil să împiedice exercitarea drepturilor conferite de articolele 39 CE și 43 CE.

49 Din acest punct de vedere este lipsit de importanță, contrar celor susținute, în esență, de către guvernul flamand, că diferențierea în discuție este întemeiată exclusiv pe locul de reședință pe teritoriul național, și nu pe vreo condiție de cetățenie, astfel încât aceasta afectează în aceeași modalitate totalitatea lucrătorilor salariați sau a lucrătorilor care desfășoară activități independente și care au reședința în Belgia.

50 Într-adevăr, pentru ca o măsură să restrângă libera circulație, nu este necesar ca aceasta să se întemeieze pe cetățenia persoanelor interesate, nici chiar să aibă ca efect favorizarea tuturor lucrătorilor naționali sau să nu îi defavorizeze decât pe resortisanții altor state membre, și nu pe lucrătorii naționali (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 iunie 2000, Angonese, C-281/98, Rec., p. I-4139, punctul 41, și Hotărârea din 16 ianuarie 2003, Comisia/Italia, C-388/01, Rec., p. I-721, punctul 14). Este suficient, cum este cazul regimului de asigurări pentru îngrijirea persoanelor care

face obiectul acţiunii principale, ca măsura avantajoasă să profite anumitor categorii de persoane care desfăşoară o activitate profesională în statul membru în discuţie (a se vedea, prin analogie, în materia liberei prestaţii a serviciilor, Hotărârea din 25 iulie 1991, Comisia/Țările de Jos, C-353/89, Rec., p. I-4069, punctul 25, şi Hotărârea din 13 decembrie 2007, United Pan-Europe Communications Belgium şi alţii, C-250/06, Rep., p. I-11135, punctul 37).

51 În plus, astfel cum a subliniat avocatul general la punctele 64-67 din concluzii, efectele restrictive generate de reglementarea care face obiectul acţiunii principale nu pot fi considerate într-o asemenea măsură aleatorii sau indirecte încât să se poată aprecia că reglementarea reprezintă un obstacol contrar articolelor 39 CE şi 43 CE. În special, spre deosebire de cauza în care s-a pronunţat Hotărârea din 27 ianuarie 2000, Graf (C-190/98, Rec., p. I-493), la care guvernul flamand a făcut referire în cursul şedinţei, posibilitatea de a beneficia de prestaţiile aferente asigurării pentru îngrijirea persoanelor în discuţie nu depinde de un eveniment viitor şi ipotetic în privinţa respectivului lucrător salariat sau lucrător care desfăşoară activităţi independente, ci de o circumstanţă care, prin definiţie, este legată de exercitarea dreptului de liberă circulaţie, şi anume alegerea locului de transfer al reşedinţei.

52 Tot astfel, în ceea ce priveşte argumentaţia guvernului flamand în sensul că reglementarea menţionată nu ar putea avea, în orice caz, decât o incidenţă marginală asupra liberei circulaţii, având în vedere caracterul limitat al cuantumului prestaţiilor în discuţie şi numărul de persoane interesate, este suficient să se precizeze că, în conformitate cu jurisprudenţa Curţii, articolele din tratat referitoare la libera circulaţie a mărfurilor, a persoanelor, a serviciilor şi a capitalurilor reprezintă dispoziţii fundamentale pentru Comunitate şi că orice obstacol, chiar de importanţă minoră, în calea acestei libertăţi este interzis (a se vedea în special Hotărârea din 13 decembrie 1989, Corsica Ferries France, C-49/89, Rec., p. 4441, punctul 8, şi Hotărârea din 15 februarie 2000, Comisia/Franţa, C-169/98, Rec., p. I-1049, punctul 46).

53 În orice caz, nu este exclus, având în vedere în special anumite fenomene precum îmbătrânirea populaţiei, ca perspectiva de a putea sau de a nu putea beneficia de

prestațiile de dependență de natura celor acordate de regimul de asigurări pentru îngrijirea persoanelor care fac obiectul acțiunii principale să fie luată în considerare de persoanele interesate în exercitarea dreptului lor la libera circulație.

54 Rezultă că o reglementare națională precum cea care face obiectul acțiunii principale implică un obstacol în calea liberei circulații a lucrătorilor și a libertății de stabilire, interzisă în principiu de articolele 39 CE și 43 CE.

55 Potrivit unei jurisprudențe consacrate, măsurile naționale susceptibile să îngreuneze sau să facă mai puțin atractivă exercitarea libertăților fundamentale garantate de tratat pot fi admise cu condiția ca acestea să urmărească un obiectiv de interes general, să fie de natură să asigure realizarea acestuia și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit (a se vedea în special Hotărârea din 11 martie 2004, de Lasteyrie du Saillant, C-9/02, Rec., p. I-2409, punctul 49, și Hotărârea din 18 ianuarie 2007, Comisia/Suedia, C-104/06, Rep., p. I-671, punctul 25).

56 Totuși, nici dosarul înaintat Curții de către instanța de trimitere, nici observațiile guvernului flamand nu conțin elemente de natură să justifice aplicarea, în cazul persoanelor care desfășoară o activitate profesională în regiunea de limbă olandeză sau în regiunea bilingvă Bruxelles-Capitale, a unei condiții de reședință fie într-una din aceste două regiuni, fie într-un alt stat membru pentru a putea beneficia de asigurarea pentru îngrijirea persoanelor care face obiectul acțiunii principale.

57 În această privință, guvernul flamand se referă exclusiv la exigențele inerente repartizării competențelor în cadrul structurii federale belgiene și în special la faptul că nu este recunoscută Comunității flamande posibilitatea de a exercita vreo competență în materia asigurărilor pentru îngrijirea persoanelor în ceea ce privește persoanele cu reședință pe teritoriul altor comunități lingvistice din Regatul Belgiei.

58 Or, o astfel de argumentație nu poate fi primită. Într-adevăr, astfel cum au subliniat avocatul general la punctele 101-103 din concluzii, precum și Comisia, rezultă dintr-o jurisprudență constantă a Curții că o autoritate a unui stat membru nu poate invoca dispoziții, practici sau situații din ordinea sa juridică internă, nici chiar pe acelea care decurg din organizarea constituțională a acestui stat, pentru a justifica nerespectarea obligațiilor care rezultă din dreptul comunitar (a se vedea în special Hotărârea din 10 iunie 2004, Comisia/Italia, C-87/02, Rec., p. I-5975, punctul 38, și Hotărârea din 26 octombrie 2006, Comisia/Austria, C-102/06, nepublicată în Recueil, Rec., 2006, p. I-111*, punctul 9).

59 Prin urmare, trebuie constatat că articolele 39 CE și 43 CE se opun unei condiții de reședință precum cea prevăzută de Decretul din 30 martie 1999 modificat. În aceste condiții, nu este necesar să se analizeze o eventuală încălcare a Regulamentului nr. 1408/71 și în special a articolului 3 alineatul (1) din acesta (a se vedea, prin analogie, Hotărârea Terhoeve, citată anterior, punctul 41). Nu este necesară pronunțarea nici cu privire la existența unei restricții care ar putea fi interzisă de articolul 18 CE, prin raportare la care articolele 39 CE și 43 CE constituie o expresie specifică în privința liberei circulații a lucrătorilor și a libertății de stabilire.

60 Având în vedere tot ceea ce precedă, trebuie să se răspundă la a doua și la a treia întrebare că articolele 39 CE și 43 CE trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări a unei entități federate a unui stat membru precum aceea care guvernează asigurările pentru îngrijirea persoanelor, instituită de Comunitatea flamandă prin Decretul din 30 martie 1999 modificat, care limitează participarea la un regim de securitate socială și beneficiul prestațiilor prevăzute de către acesta la categoria persoanelor care fie au reședința în raza teritorială de competență a respectivei entități, fie desfășoară o activitate profesională pe acest teritoriu păstrându-și reședința într-un alt stat membru, în măsura în care o astfel de limitare îi afectează pe resortisanții altor state membre sau pe resortisanții naționali care se folosesc de dreptul lor de liberă circulație în interiorul Comunității Europene.

Cu privire la a patra întrebare

61 A patra întrebare privește consecințele care ar rezulta din constatarea de către instanța națională a incompatibilității reglementării care face obiectul acțiunii principale cu dreptul comunitar, ceea ce ar avea ca efect, potrivit acestei instanțe, restabilirea regimului în vigoare înainte de adoptarea Decretului din 30 aprilie 2004. Mai precis, instanța de trimitere se întreabă dacă articolele 18 CE, 39 CE și 43 CE se opun unui regim care limitează accesul la beneficiul asigurărilor pentru îngrijirea persoanelor exclusiv la categoria persoanelor cu reședința în regiunea de limbă olandeză și în regiunea bilingvă Bruxelles-Capitale.

62 În această privință, este suficient să se constate că aprecierile dezvoltate la punctele 47-59 din prezenta hotărâre în cadrul răspunsului la a doua și la a treia întrebare sunt valabile, în mai mare măsură, în situația unei reglementări care cuprinde o restricție suplimentară în raport cu regimul aplicabil în urma adoptării Decretului din 30 aprilie 2004, dat fiind faptul că această reglementare excludea din domeniul său de aplicare toate persoanele care desfășoară o activitate profesională în regiunea de limbă olandeză sau în regiunea bilingvă Bruxelles-Capitale, dar care au domiciliul în afara acestor două regiuni, fiind incluse, așadar, persoanele cu reședința într-un alt stat membru.

63 Prin urmare, trebuie să se răspundă la a patra întrebare că articolele 39 CE și 43 CE trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări a unei entități federate a unui stat membru care limitează participarea la un regim de securitate socială și beneficiul prestațiilor prevăzute de acesta exclusiv la categoria persoanelor cu reședința pe teritoriul respectivei entități, în măsura în care o astfel de limitare îi afectează pe resortisanții altor state membre care desfășoară o activitate profesională pe teritoriul acestei entități sau pe resortisanții naționali care se folosesc de dreptul lor de liberă circulație în interiorul Comunității Europene.

Cu privire la cheltuielile de judecată

64

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 (Marea Cameră) declară:

- 1) Prestațiile plătite în temeiul unui regim precum cel al asigurărilor pentru îngrijirea persoanelor instituit prin Decretul Parlamentului flamand privind organizarea asigurărilor pentru îngrijirea persoanelor (Decreet houdende de organisatie van de zorgverzekering) din 30 martie 1999, în versiunea acestuia care rezultă din Decretul Parlamentului flamand de modificare a Decretului din 30 martie 1999 privind organizarea asigurărilor pentru îngrijirea persoanelor (Decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering) din 30 aprilie 2004 se încadrează în domeniul material de aplicare al Regulamentului (CEE) nr. 1408/71 al Consiliului din 14 iunie 1971 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, în versiunea modificată și actualizată prin Regulamentul (CE) nr. 118/97 al Consiliului din 2 decembrie 1996, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 307/1999 al Consiliului din 8 februarie 1999.
- 2) Articolele 39 CE și 43 CE trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări a unei entități federate a unui stat membru precum aceea care guvernează asigurările pentru îngrijirea persoanelor, instituită de Comunitatea flamandă prin același decret din 30 martie 1999, în versiunea acestuia care rezultă din Decretul Parlamentului flamand din 30 aprilie

2004, care limitează participarea la un regim de securitate socială și beneficiul prestațiilor prevăzute de către acesta la categoria persoanelor care fie au reședința în raza teritorială de competență a respectivei entități, fie desfășoară o activitate profesională pe acest teritoriu păstrându-și reședința într-un alt stat membru, în măsura în care o astfel de limitare îi afectează pe resortisanții altor state membre sau pe resortisanții naționali care se folosesc de dreptul lor de liberă circulație în interiorul Comunității Europene.

- 3) Articolele 39 CE și 43 CE trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări a unei entități federate a unui stat membru care limitează participarea la un regim de securitate socială și beneficiul prestațiilor prevăzute de acesta exclusiv la categoria persoanelor cu reședința pe teritoriul respectivei entități, în măsura în care o astfel de limitare îi afectează pe resortisanții altor state membre care desfășoară o activitate profesională pe teritoriul acestei entități sau pe resortisanții naționali care se folosesc de dreptul lor de liberă circulație în interiorul Comunității Europene.

Semnături