CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PEDRO CRUZ VILLALÓN
prezentate la 19 iulie 2012 [1]

Cauza C-577/10

Comisia Europeană
împotriva

Regatului Belgiei

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru — Articolul 56 TFUE — Libera prestare a serviciilor — Reglementare națională prin care se impune o obligație de declarație prealabilă prestatorilor de servicii stabiliți în alte state membre — Lucrători independenți — Discriminare — Diferențiere justificată obiectiv — Piedică în calea liberei prestări a serviciilor — Sancțiuni penale — Justificări — Prevenirea fraudei — Protecție împotriva concurenței neloiale — Protecția lucrătorilor — Lucrători autonomi dependenți din punct de vedere economic — «Falșii lucrători independenți» — Proporționalitate — Principiul coerenței”

1. Prin prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, Comisia Europeană solicită Curții să declare ca fiind incompatibil cu libera prestare a serviciilor, în sensul articolului 56 TFUE, sistemul implementat de Regatul Belgiei, care impune prestatorilor de servicii stabiliți într-un alt stat membru o obligație de declarație prealabilă (sistemul cunoscut sub denumirea „Limosa” [2]). Comisia consideră, în principal, că sistemul menționat reprezintă o discriminare nejustificată de niciun motiv de ordine publică, de siguranță publică sau de sănătate publică, în sensul articolului 52 TFUE. Cu toate acestea, Comisia examinează, în subsidiar, dacă sistemul poate fi justificat în raport cu obiectivul de interes general invocat de Regatul Belgiei privind necesitatea de a exercita măsuri de control indispensabile pentru respectarea cerințelor imperative de interes general, concluzionând că acesta nu este necesar, în orice caz, pentru realizarea obiectivelor menționate și că este disproporționat.

2. Caracterul „aplicabil în mod specific” al sistemului Limosa, în sensul jurisprudenței Curții, neputând fi contestat cu ușurință, întreaga dificultate constă în a stabili dacă această cauză poate fi examinată în lumina analizei prezentate cu titlu subsidiar de Comisie, astfel cum a procedat Curtea în cazul măsurilor care afectează prestările de servicii realizate prin intermediul detașării de lucrători salariați.

3. Astfel, particularitatea cauzei de față constă în circumstanța că, spre deosebire de cauzele apropiate sau similare care au făcut obiectul analizei Curții până în prezent, în care erau contestate măsuri care afectau prestatorii de servicii în măsura în care aceștia operau prin intermediul detașării lucrătorilor lor salariați într-un stat membru diferit de statul membru în care erau stabiliți, sistemul Limosa este contestat de Comisie în măsura în care afectează prestatorii de servicii înșiși, în calitate de lucrători independenți.

1 — Limba originală: franceza.

2 — Acronim din limba olandeză „Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratieonderzoek bij de Sociale Administratie” („sistem transfrontalier de informații pentru cercetare în domeniul migrației la nivelul administrației sociale”).

4. În prezentele concluzii, propunem Curții să abordeze această acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor privind lucrătorii independenți într-o manieră comparabilă, până la un punct, cu cea în care au fost abordate cauzele privind lucrătorii salariați detașați, depășind astfel argumentul conform căruia sistemul Limosa ar fi discriminatoriu și nejustificat în temeiul unuia dintre obiectivele vizate în articolul 52 TFUE, integrând în analiza sa examinarea cerințelor imperative de interes general invocate de Regatul Belgiei. Mai exact, va fi vorba despre luarea în considerare a faptului că situația reală a lucrătorilor independenți poate prin ea însăși, în anumite circumstanțe, să ascundă situații nu mai puțin demne de protecție decât cea a lucrătorilor salariați, în special situația „lucrătorilor autonomi dependenți din punct de vedere economic", calificați uneori și ca „lucrători independenți subordonați economic" sau „lucrători parasubordonați"[3], dar și de a lua în considerare fenomene mai neregulate precum este cazul, de obicei, al „falșilor lucrători independenți". Cu toate acestea, în măsura în care sistemul Limosa impune o obligație generală prealabilă exercitării unui mare număr de prestări de servicii, se impune examinarea extrem de strictă a necesității și a proporționalității acestuia, precum și, în final, a coerenței sale.

I – Legislația națională

5. Dispozițiile naționale contestate de Comisie în cadrul acțiunii sale în constatarea neîndeplinirii obligațiilor sunt articolul 137 punctul 8, articolul 138 a treia liniuță, articolul 153 și articolul 157 punctul 3 din Legea-program din 27 decembrie 2006[4], în versiunea sa în vigoare de la 1 aprilie 2007, care fac parte din capitolul VIII care reglementează „declarația prealabilă pentru lucrătorii salariați și independenți detașați". Declarația prealabilă menționată se înscrie într-un proiect mai larg care vizează crearea unui birou unic pentru toate demersurile legate de muncă în Belgia, și anume sistemul Limosa.

6. Articolul 137 din Legea-program în litigiu prevede:

„Pentru aplicarea prezentului capitol și a normelor metodologice privind aplicarea acestuia, se înțelege prin:

[...]

7° lucrători independenți: toate persoanele fizice care exercită o activitate profesională în baza căreia nu sunt angajate printr-un contract de muncă sau printr-un statut;

8° lucrători independenți detașați:

a) persoanele vizate la punctul 7 care exercită temporar sau parțial una sau mai multe activități independente în Belgia, fără a avea o reședință permanentă în Belgia și care de obicei lucrează pe teritoriul unuia sau mai multor state, altele decât Belgia,

b) persoanele sosite din străinătate, care intră în Belgia cu scopul de a exercita temporar o activitate profesională independentă sau de a se stabili în Belgia temporar ca independenți.

[...]"

3 — Cu privire la această categorie de lucrători a se vedea, în special, Cartea verde a Comisiei *„Modernizarea dreptului muncii pentru a face față provocărilor secolului XXI"*, COM(2006) 708 final; Antonmattei, P.-H. și Sciberras, J.-C, *Le travail économiquement dépendant : quelle protection*, raport pentru ministrul muncii, relațiilor sociale, familiei și solidarității, noiembrie 2008.

4 — *Moniteur belge* din 28 decembrie 2006, p. 75178, denumită în continuare „Legea-program în litigiu".

7. Articolul 138 din Legea-program în litigiu precizează:

„Prezentul capitol se aplică:

[...]

lucrătorilor independenți detașați;

[...]”

8. Articolul 153 din Legea-program în litigiu prevede:

„Anterior exercitării activității profesionale a unui lucrător independent detașat pe teritoriul Belgiei, acesta sau mandatarul său trebuie să depună o declarație electronică la Institutul Național de Asigurări Sociale pentru Lucrători Independenți, conform articolului 154, în modalitățile stabilite de Rege.

Anterior începerii stagiului pe teritoriul Belgiei, stagiarul independent detașat sau instituția la care urmează studiile sau stagiul de formare profesională trebuie să depună o declarație electronică la Institutul Național de Asigurări Sociale pentru Lucrători Independenți, conform articolului 154, în modalitățile stabilite de Rege.

În cazul în care lucrătorul independent detașat ori mandatarul acestuia sau stagiarul independent detașat ori instituția la care urmează studiile sau stagiul de formare profesională se află în incapacitatea de a transmite electronic această declarație, aceștia o pot transmite prin fax sau prin poștă la Institutul Național de Asigurări Sociale pentru Lucrători Independenți, în modalitățile stabilite de această instituție.

După transmiterea declarației menționate la paragrafele anterioare, declarantul va primi o confirmare de primire în conformitate cu articolul 3 din legea menționată din 24 februarie 2003. Dacă declarația a fost transmisă prin fax sau prin poștă, Institutul Național de Asigurări Sociale pentru Lucrători Independenți va transmite o confirmare de primire prin fax sau prin poștă, conform unui model stabilit de această instituție.

Regele stabilește termenul în care o declarație prealabilă poate fi anulată.

Dacă detașarea se prelungește dincolo de durata prevăzută inițial, declarantul trebuie să depună o nouă declarație anterior expirării duratei detașării prevăzute inițial”.

9. Articolul 157 din Legea-program în litigiu dispune:

„Fără a aduce atingere articolelor 269-274 din Codul penal, se pedepsesc cu închisoarea de la opt zile la un an și cu o amendă de la 500 la 2 500 de euro sau numai cu una dintre aceste sancțiuni:

[...]

3° lucrătorul independent detașat care nu se conformează dispozițiilor din prezentul capitol și din normele metodologice privind aplicarea acestuia.”

II – Procedura precontencioasă

10. Prin scrisoarea din 22 iunie 2007, Comisia a atras atenția Regatului Belgiei asupra problemelor pe care le ridica, în opinia sa, în ceea ce privește articolul 49 CE (în prezent articolul 56 TFUE), obligația impusă prestatorilor de servicii independenți de a se înregistra și de a declara în prealabil activitățile lor în cadrul sistemului Limosa, invitând Regatul Belgiei să comunice orice informații utile pentru înțelegerea sistemului respectiv, precum și motivele care justifică înființarea unui astfel de sistem general de declarare.

11. Prin scrisoarea din 12 iulie 2007, Regatul Belgiei a expus contextul și filosofia sistemului Limosa, subliniind că acesta urmărea mai multe obiective legitime, în speță simplificarea administrativă și generarea de informații statistice fiabile, precum și îmbunătățirea supravegherii și controlului activităților străine în Belgia.

12. Prin scrisoarea din 2 februarie 2009, Comisia a reiterat preocupările sale privind sistemul Limosa și a pus în întârziere Regatul Belgiei, solicitându-i să își prezinte observațiile în această privință și să răspundă la o serie de întrebări. Comisia a subliniat că dispozițiile Legii-program în litigiu constituie cu siguranță un obstacol în calea liberei prestări a serviciilor, și chiar o discriminare indirectă pe motiv de cetățenie sau naționalitate. Pe de altă parte, Comisia aprecia că justificările prezentate de Regatul Belgiei nu corespund niciuneia dintre cele trei cerințe menționate la articolul 46 CE, nu constituie motive imperative de interes general și, în orice caz, nu îndeplinesc cerința proporționalității.

13. Prin scrisoarea din 31 martie 2009, Regatul Belgiei a răspuns observațiilor formulate de Comisie în scrisoarea de punere în întârziere, în primul rând luând act de faptul că nu erau vizați decât prestatorii de servicii independenți, iar nu și cazurile în care este aplicabilă Directiva 96/71/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 1996 privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii[5]. Regatul Belgiei a expus în scrisoarea sa că obiectivul general al obligației de declarare Limosa ar fi reprezentat de supravegherea și controlul activităților străine în Belgia, în scopul protecției sociale a intereselor legitime ale tuturor părților implicate, menținerea echilibrului financiar al sistemelor de securitate socială și combaterea fraudei sociale și fiscale și a concurenței neloiale, precum și generarea de informații statistice fiabile și simplificarea administrativă. Sistemul Limosa ar permite, în special, combaterea fenomenului falșilor lucrători independenți și, mai exact, a manevrelor frauduloase de eludare a normelor minime din Directiva 96/71 în materia protecției sociale, constând în prezentarea lucrătorilor detașați ca independenți.

14. Prin avizul motivat din 8 octombrie 2009, adresat autorităților belgiene prin scrisoarea din 9 octombrie 2009, Comisia și-a menținut criticile cu privire la declarația Limosa, precizând că, în măsura în care privesc prestatorii de servicii independenți, consideră că dispozițiile articolului 137 punctul 8, ale articolului 138 a 3-a liniuță, ale articolului 153 și ale articolului 157 punctul 3 din Legea-program în litigiu sunt incompatibile cu articolul 56 TFUE, rezervându-și dreptul de a examina ulterior, dacă este cazul, situația lucrătorilor detașați în sensul Directivei 96/71.

15. Prin scrisoarea de răspuns la avizul motivat din 11 decembrie 2009, Regatul Belgiei și-a menținut integral poziția. Continuând să nege că sistemul Limosa ar putea fi privit ca un obstacol în calea liberei prestări a serviciilor lucrătorilor independenți, Regatul Belgiei a subliniat încă o dată că acest obstacol este, în orice caz, justificat, în special, prin obiectivele de protecție socială a lucrătorilor, de menținere a echilibrului financiar al securității sociale și de prevenire eficientă a fraudei, constituind mijlocul cel mai puțin restrictiv pentru atingerea acestor obiective.

5 — JO L 18, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 4, p. 29.

III – Procedura în fața Curții

16. Acestea sunt împrejurările în care, prin cererea introductivă depusă la grefa Curții la 10 decembrie 2010, Comisia a introdus prezenta acțiune.

17. Prin Ordonanța președintelui Curții din 11 aprilie 2011, a fost admisă intervenția Regatului Danemarcei în susținerea concluziilor Regatului Belgiei.

18. Pledoariile Regatului Belgiei, Regatului Danemarcei, precum și Comisiei au fost ascultate în ședința care a avut loc la 29 martie 2012.

19. Comisia solicită Curții:

— să constate că prin adoptarea articolului 137 punctul 8, a articolului 138 a treia liniuță, a articolului 153 și a articolului 157 punctul 3 din Legea-program în litigiu, Regatul Belgiei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul dispozițiilor articolului 56 TFUE; și

— obligarea Regatului Belgiei la plata cheltuielilor de judecată.

20. Regatul Belgiei solicită Curții:

— să declare acțiunea nefondată întrucât Comisia nu a făcut dovada neîndeplinirii invocate a obligațiilor;

— să constate că, în ipoteza în care Curtea ar trebui să considere cererea introductivă a Comisiei suficient susținută, cel puțin prin adoptarea articolului 137 punctul 8, a articolului 138 a treia liniuță, a articolului 153 și a articolului 157 punctul 3 din Legea-program în litigiu, Regatul Belgiei și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul dispozițiilor articolului 56 TFUE;

— respingerea în consecință a acțiunii și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

IV – Analiză

A – *Rezumatul argumentelor părților*

21. Comisia susține, în principal, că sistemul Limosa constituie o restricție cu caracter discriminatoriu în calea liberei prestări a serviciilor lucrătorilor independenți, care, dacă este cazul, nu poate fi justificată decât prin motivele enumerate la articolul 52 TFUE care țin de ordinea publică, de siguranța publică sau de sănătatea publică. Deoarece Regatul Belgiei nu a invocat niciunul dintre aceste motive, Comisia solicită Curții, în consecință, să constate neîndeplinirea obligațiilor care îi revin în temeiul articolului 56 TFUE. Comisia a confirmat în cadrul ședinței că solicită, în principal, constatarea neîndeplinirii obligațiilor Regatului Belgiei în baza acestui unic temei.

22. Comisia insistă, printre altele, asupra faptului că acțiunea sa nu vizează decât lucrătorii independenți, iar nu lucrătorii salariați detașați care intră în domeniul de aplicare al Directivei 96/71, astfel încât, deși jurisprudența relevantă în această privință, în special Hotărârea Curții din 19 ianuarie 2006, Comisia/Germania [6], poate constitui un criteriu de comparație și un element de reflexie, aceasta nu este relevantă, caracteristicile situațiilor în care se află prestatorii de servicii (lucrători independenți) și, respectiv, lucrătorii salariați detașați împiedicând orice paralelă sistematică.

6 — C-244/04, Rec., p. 885.

23. Cu toate acestea, Comisia a evaluat pe larg, cu titlu subsidiar, în cererea sa introductivă, diferitele obiective de interes general invocate de Regatul Belgiei pentru a justifica sistemul Limosa, precum și necesitatea și proporționalitatea acestuia, concluzionând că acest sistem constituie, în orice caz, o restricție nejustificată privind libera prestare a serviciilor lucrătorilor independenți.

24. Regatul Belgiei, susținut în privința aspectelor esențiale de Regatul Danemarcei, consideră, în schimb, că sistemul menționat nu poate fi calificat ca fiind discriminatoriu, din moment ce, pe de o parte, se aplică în egală măsură resortisanților belgieni stabiliți în celelalte state membre și, pe de altă parte, în orice caz, situația prestatorilor de servicii stabiliți în Belgia nu este comparabilă cu cea a prestatorilor de servicii stabiliți în celelalte state membre. Pe de altă parte, Regatul Belgiei subliniază că sistemul Limosa nu constituie decât o restricție minimă în calea liberei prestări a serviciilor, că efectele sale asupra acestei libertăți sunt prea indirecte și aleatorii ca să justifice interzicerea acestuia în temeiul articolului 56 TFUE și că sistemul este, în orice caz, justificat de cerințe imperative de interes general și este perfect conform principiului proporționalității.

B – *Observații introductive*

25. Cu titlu introductiv, se impune să subliniem că, în mai multe rânduri, Curtea a avut ocazia de a se pronunța asupra unor acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor sau de a răspunde la întrebări preliminare privind diferite aspecte ale aplicării fie a Directivei 96/71[7], fie a articolului 56 TFUE[8] și, uneori, a ambelor în același timp[9] în privința lucrătorilor salariați detașați. În schimb, este prima oară când Curtea este sesizată cu un litigiu de aceeași natură, care, de această dată, privește în mod special prestatorul de servicii în calitate de lucrător independent[10].

26. Deși este de la sine înțeles, astfel cum a subliniat Comisia, că jurisprudența Curții privind în special Directiva 96/71 nu prezintă o relevanță directă, în sensul că aceasta nu poate fi pur și simplu transpusă în cadrul cauzei de față, nu este mai puțin adevărat că totalitatea acestor decizii stabilește un cadru de referință jurisprudențial care poate și trebuie să reprezinte, cel puțin în parte, o sursă de inspirație pentru răspunsul la problema ridicată în cauza de față.

27. Or, ideea principală care reiese din această jurisprudență este aceea că s-a adoptat o abordare prudentă și nuanțată de către Curte în măsura în care s-a confruntat cu măsuri naționale care restrâng libera prestare a serviciilor care și-ar putea găsi o justificare în necesitatea de a asigura în special controlul respectării cerințelor imperative de interes general. Deși astfel de măsuri ar fi, prin natura lor, aplicabile în situații specifice și ar putea, așadar, să nu fie de la început calificate ca fiind discriminatorii, Curtea s-a abținut de la a le califica sistematic ca atare, încercând, dimpotrivă, să examineze riguros temeinicia justificărilor acestora, în măsura în care sunt invocate astfel de justificări, precum și necesitatea și proporționalitatea acestora[11].

7 — Hotărârea din 14 aprilie 2005, Comisia/Germania (C-341/02, Rec., p. I-2733), Hotărârea din 12 octombrie 2004, Wolff & Müller (C-60/03, Rec., p. I-9553), Hotărârea din 3 aprilie 2008, Rüffert (C-346/06, Rep., p. I-1989), precum și Hotărârea din 10 februarie 2011, Vicoplus și alții (C-307/09-C-309/09, Rep., p. I-453). Cu privire la aspectele detașării lucrătorilor referitoare la securitatea socială, a se vedea Hotărârea din 26 ianuarie 2006, Herbosch Kiere (C-2/05, Rec., p. I-1079).

8 — Hotărârea din 23 noiembrie 1999, Arblade și alții (C-369/96 și C-376/96, Rec., p. I-8453), Hotărârea din 25 octombrie 2001, Finalarte și alții (C-49/98, C-50/98, C-52/98-C-54/98 și C-68/98-C-71/98, Rec., p. I-7831), Hotărârea din 15 martie 2001, Mazzoleni și ISA (C-165/98, Rec., p. I-2189), Hotărârea din 24 ianuarie 2002, Portugaia Construções (C-164/99, Rec., p. I-787), Hotărârea din 18 iulie 2007, Comisia/Germania (C-490/04, Rep., p. I-6095), precum și Hotărârea din 7 octombrie 2010, Santos Palhota și alții (C-515/08, Rep., p. I-9133). Cu privire la cazul particular al detașării de către o întreprindere dintr-un stat membru a unor lucrători salariați resortisanți ai unor state terțe într-un alt stat membru, a se vedea Hotărârea din 19 ianuarie 2006, Comisia/Germania, citată anterior, Hotărârea din 21 septembrie 2006, Comisia/Austria (C-168/04, Rec., p. I-9041), precum și Hotărârea din 1 octombrie 2009, Comisia/Belgia (C-219/08, Rep., p. I-9213).

9 — Hotărârea din 18 decembrie 2007, Laval un Partneri (C-341/05, Rep., p. I-11767), Hotărârea din 19 iunie 2008, Comisia/Luxemburg (C-319/06, Rep,. p. I-4323), Ordonanța din 16 iunie 2010, RANI Slovakia (C-298/09, Rep. p. I-81).

10 — Cu toate acestea, Curtea a avut deja ocazia să statueze în cauze privind lucrători independenți; a se vedea, de exemplu, Hotărârea din 5 iunie 1997, SETTG (C-398/95, Rec., p. I-3091), pentru ghizi turistici, Hotărârea din 19 februarie 2002, Wouters și alții (C-309/99, Rec., p. I-1577), pentru avocați, Ordonanța din 19 iunie 2008, Kurt (C-104/08), pentru instructori auto.

11 — A se vedea în acest sens în special jurisprudența privind detașarea lucrătorilor citată la punctul 25 din prezentele concluzii.

28. Această abordare nu pare a fi în conflict cu cea, de altfel mai ortodoxă, care reține ca discriminatorii măsurile care nu sunt aplicabile fără nicio distincție. Hotărârea Curții din 18 iulie 2007 în cauza Comisa/Germania [12] ilustrează în mod special această dualitate și atenția vigilentă acordată de Curte justificărilor formulate de statele membre atunci când sunt contestate măsurile imperative de control menționate [13].

29. Deși într-adevăr abordarea generală a Curții în diferitele cauze menționate mai sus, analoge cauzei de față, nu apare ca fiind întotdeauna coerentă cu restul jurisprudenței în materia liberei prestări a serviciilor, nici cu jurisprudența în materia altor libertăți, este adevărat că există însă considerente fundamentale care explică și justifică această abordare.

30. În acest sens, trebuie insistat asupra faptului că în mai multe rânduri Curtea a subliniat că a recunoscut statelor membre dreptul de a verifica respectarea dispozițiilor dreptului național și ale dreptului Uniunii în materia prestării serviciilor [14] sau, mai mult, că a admis temeinicia măsurilor de control necesare pentru verificarea respectării cerințelor justificate la rândul lor de motive de interes general [15], nu fără a preciza că aceste măsuri de control trebuiau să respecte limitele impuse de dreptul Uniunii [16] și nu pot, în niciun caz, să dea un caracter iluzoriu libertății de prestare a serviciilor [17].

31. În Hotărârea dos Santos Palhota și alții [18], în special, Curtea a precizat că statele membre își păstrează printre altele libertatea de a defini, cu respectarea Tratatului FUE și a principiilor generale ale dreptului, normele administrative accesorii destinate să permită verificarea respectării reglementărilor naționale materiale privind condițiile de muncă și de încadrare în muncă a lucrătorilor detașați coordonate de Directiva 96/71 [19].

32. Într-o ordine de idei oarecum diferită, Curtea a admis, de asemenea, că statul membru destinatar, în anumite limite și cu respectarea cu strictețe a dreptului Uniunii, poate să adopte dispoziții care să prevină deturnarea libertății garantate prin articolul 56 TFUE de la obiectivul acesteia sau utilizarea sa de către un prestator de servicii în scopuri frauduloase [20].

33. Or, Regatul Belgiei, precum și Regatul Danemarcei subliniază, în principal, că diferențierea între cele două categorii de prestatori creată prin Legea-program în litigiu este justificată obiectiv prin diferența situației în care se află în raport cu controalele pe care acestea consideră că trebuie să fie în măsură să continue să le efectueze, în absența armonizării normelor naționale, în special în domeniul

12 — Citată anterior, punctele 83-88.

13 — Astfel, în această cauză, Curtea a fost solicitată să examineze două aspecte ale reglementării germane privind detașarea lucrătorilor. Pe de o parte, Curtea a considerat că măsura care impunea angajatorului păstrarea anumitor documente în limba germană, impunând astfel o obligație de traducere în sarcina angajatorilor care nu sunt stabiliți într-un stat membru germanofon, este justificată de necesitatea de a permite controlarea efectivă a respectării obligațiilor juridice care decurg din reglementarea menționată. Pe de altă parte, Curtea a considerat că măsura care impunea întreprinderilor cu încadrare în muncă temporară stabilite în alte state membre comunicarea în scris a diverse informații cu privire la punerea la dispoziție a unui lucrător în favoarea unei întreprinderi utilizatoare din Germania este aplicabilă în cazuri particulare, nu este justificată de unul dintre motivele de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică prevăzute la articolul 52 TFUE și este, așadar, contrară articolului 56 TFUE.

14 — Hotărârea Comisia/Austria, citată anterior (punctul 43), și Hotărârea Comisia/Germania, citată anterior (punctul 36).

15 — Hotărârea Arblade și alții, citată anterior (punctul 39), Hotărârea din 25 octombrie 2001, Comisia/Germania (C-493/99, Rec., p. I-8163, punctul 20), precum și Hotărârea dos Santos Palhota și alții, citată anterior (punctul 48). A se vedea în special Gardenés Santiago, M., „Le détachement transnational de travailleurs dans le cadre des prestations de services : un sujet spécialement difficile pour le marché intérieur", în *Mélanges en l'honneur du Professeur Joël Molinier*, LGDJ, Lextenso éditions, 2012, p. 255, în special p. 259.

16 — Hotărârea din 27 martie 1990, Rush Portuguesa (C-113/89, Rec., p. I-1417).

17 — Cu privire la acest „criteriu", în plus față de Hotărârea Comisia/Germania, citată anterior (punctul 36), a se vedea de asemenea punctul 71 din Concluziile avocatului general Léger în cauza în care a fost pronunțată Hotărârea Comisia/Austria (citată anterior) și punctul 63 din Concluziile avocatului general Mengozzi în cauza în care a fost pronunțată Hotărârea din 8 septembrie 2010, Carmen Media Group (C-46/08, Rep., p. I-8149).

18 — Citată anterior, punctele 26 și 27.

19 — A se vedea de asemenea Hotărârile Comisia/Germania (punctul 19) și Laval un Partneri (punctul 60), citate anterior.

20 — Cu privire la această idee, a se vedea Hotărârea din 3 decembrie 1974, van Binsbergen (33/74, Rec., p. 1299, punctul 13), Hotărârea din 26 noiembrie 1975, Coenen și alții (39/75, Rec., p. 1547, punctul 9), Hotărârea din 4 decembrie 1986, Comisia/Germania (205/84, Rec., p. 3755, punctul 22), Hotărârea din 27 septembrie 1989, van de Bijl, 130/88, Rec., p. 3039, punctul 26), precum și Hotărârea din 16 decembrie 1992, Comisia/Belgia (C-211/91, Rec., p. I-6757, punctul 12).

încadrării în muncă și al muncii [21], controale care, la rândul lor, sunt indispensabile pentru protecția cerințelor imperative de interes general invocate, pe de altă parte, de Regatul Belgiei privind combaterea fraudei în general și a „falșilor lucrători independenți” în special, prevenirea concurenței neloiale și a dumpingului social, precum și protecția lucrătorilor.

34. În consecință, în conformitate cu liniile directoare care se desprind din jurisprudență, vom examina pe rând dacă sistemul Limosa reprezintă un obstacol în calea liberei prestări a serviciilor (subtitlul 1), dacă poate, în cazul dat, să fie justificat de motive imperative de interes general (subtitlul 2) și, în cazul unui răspuns afirmativ, dacă este în deplină conformitate cu cerințele care decurg din principiul proporționalității (subtitlul 3).

C – *Examinarea sistemului Limosa în lumina liberei prestări a serviciilor*

1. Un sistem descurajant care creează o piedică în calea liberei prestări a serviciilor

35. Nu există nicio îndoială că sistemul Limosa constituie un obstacol în calea liberei prestări a serviciilor, din punctul de vedere atât al prestatorilor de servicii implicați, cât și al destinatarilor serviciilor respective stabiliți în Belgia.

36. Chiar punctul central al sistemului Limosa, sursa sa de inspirație, cu alte cuvinte, prezintă încă de la început un caracter descurajator pentru prestatorii de servicii care ar dori să își exercite activitățile în Belgia, prin simplul fapt că le impune, pe de o parte, să se înregistreze prin crearea unui cont și, pe de altă parte, să declare în mod normal anterior fiecărei prestații, utilizând datele contului respectiv, un anumit număr de informații detaliate, printre care, în special, data și durata, natura și locul realizării prestației, precum și datele de identificare a clientului stabilit în Belgia. Aceste demersuri constituie, cu siguranță, o sarcină administrativă care nu are caracter neglijabil, în special pentru artizani și micile întreprinderi care nu au personal adecvat care să le efectueze și cu deosebire pentru prestările de servicii de foarte scurtă durată care implică o intervenție foarte rapidă.

37. În plus, sistemul Limosa descurajează de asemenea și destinatarii serviciilor, în măsura în care le impune să semnaleze prestatorii de servicii care nu le prezintă confirmarea de primire care atestă depunerea declarației Limosa, sub sancțiuni penale.

38. Cu toate acestea, Regatul Belgiei a subliniat că sistemul Limosa ar produce un efect prea neglijabil sau prea indirect și aleatoriu asupra liberei prestări a serviciilor pentru a putea fi calificat drept obstacol.

39. Cele două argumente trebuie respinse. În afara faptului că, în cadrul liberei prestări a serviciilor, Curtea nu a admis niciodată argumente de această natură, se va arăta numai că, astfel cum a subliniat Comisia, deși importanța sau intensitatea efectului restrictiv al unei măsuri asupra liberei prestări a serviciilor poate fi luată în considerare eventual în cadrul examinării proporționalității sale, aceasta nu se poate opune însăși calificării acestei măsuri ca fiind restrictivă [22].

21 — Hotărârea Finalarte și alții, citată anterior (punctul 73).

22 — A se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Germania, citată anterior (punctul 33).

40. Sistemul Limosa nu trebuie admis, în consecință, decât dacă poate fi justificat de cerințe imperative de interes general, cu condiția ca interesul în cauză să nu fie protejat de legislația statului membru de stabilire, ca acesta să fie perfect compatibil cu cerințele de claritate, de securitate juridică [23] și de coerență și să rămână perfect proporțional, respectiv să nu depășească ceea ce este obiectiv necesar în acest scop, iar rezultatul în cauză să nu poată fi obținut prin reglementări cu caracter mai puțin restrictiv [24].

2. Justificări plauzibile

41. Din principalele argumente formulate de Regatul Belgiei, precum și din răspunsurile oferite de Comisie, reiese că obstacolul în calea liberei prestări a serviciilor pe care îl reprezintă sistemul Limosa poate fi justificat de obiective de interes general care țin, în primul rând, de protecția lucrătorilor independenți, precum și, în sens mai larg, de protecția lucrătorilor autonomi independenți din punct de vedere economic și de protecția lucrătorilor salariați în lupta împotriva „falșilor lucrători independenți”, ceea ce vom analiza în continuare.

42. Regatul Belgiei a invocat, astfel, trei serii de justificări, prima dintre acestea privind prevenirea concurenței neloiale, în dimensiunea sa socială, care ar integra lupta împotriva dumpingului social [25], a doua privind menținerea echilibrului financiar al securității sociale și necesitatea de prevenire a fraudei și de combatere a abuzurilor, în special lupta împotriva falșilor lucrători independenți, iar a treia justificare privind necesitatea de a asigura protecția lucrătorilor independenți în sine, a condițiilor de încadrare în muncă și de muncă și în special a sănătății și securității acestora, în conformitate cu prevederile Uniunii Europene [26], precum a subliniat Regatul Danemarcei.

43. Comisia a subliniat în acest sens că Regatul Belgiei s-a limitat la a invoca obiectivele de luptă împotriva fraudei și a riscului de eludare a reglementărilor privind libera circulație a lucrătorilor de către „falșii lucrători independenți”, fără a formula niciun element precis care să permită evaluarea necesității și a proporționalității măsurilor adoptate. Astfel, Comisia admite în principiu, după cum a subliniat Regatul Belgiei, temeinicia măsurilor de control necesare în lupta împotriva fraudei și a abuzurilor, contestând însă că sistemul Limosa, ținând cont de filosofia sa și de modalitățile concrete de aplicare a acestuia, ar putea satisface criteriile de necesitate și de proporționalitate.

23 — Hotărârea Comisia/Luxemburg, citată anterior (punctele 77-82).

24 — Hotărârea Comisia/Germania, citată anterior (punctele 27 și 29), Hotărârea din 26 februarie 1991, Comisia/Italia (C-180/89, Rec., p. I-709, punctele 17 și 18), Hotărârea din 20 mai 1992, Ramrath (C-106/91, Rec., p. I-3351, punctele 30 și 31), precum și Hotărârea din 27 octombrie 2011, Comisia/Portugalia (C-255/09, Rep., p. I-10547, punctul 72).

25 — Regatul Belgiei face referire în acest sens la Hotărârile Wolff & Müller și Laval un Partneri, citate anterior.

26 — A se vedea în special Recomandarea 2003/134/CE a Consiliului din 18 februarie 2003 privind îmbunătățirea protecției sănătății și securității la locul de muncă pentru lucrătorii care desfășoară o activitate independentă (JO L 53, p. 45); a se vedea de asemenea Directiva 92/57/CEE a Consiliului din 24 iunie 1992 privind cerințele minime de securitate și sănătate care se aplică pe șantierele temporare sau mobile [A opta directivă specială în sensul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 89/391/CEE] (JO L 245, p. 6, rectificare în JO L 41, 18 februarie 1993, p. 50, Ediție specială, 05/vol. 2, p. 236).

44. Trebuie subliniat pentru început că nu există nicio îndoială că necesitatea de garantare a protecției sănătății, siguranței și igienei lucrătorilor independenți și chiar, în sens mai larg, a condițiilor de încadrare în muncă și de muncă ale acestora [27] constituie un obiectiv demn de protecție, care se diferențiază de excepțiile de la libera prestare a serviciilor întemeiate pe motivele de sănătate publică sau de siguranță publică vizate la articolul 46 CE, și că, în absența armonizării legislațiilor în această chestiune [28], constituie o cerință imperativă de interes general care poate justifica un obstacol în calea liberei prestări a serviciilor.

45. În acest sens, este suficient să amintim că dreptul primar, în special dispozițiile articolului 3 alineatul (3) TUE, ale articolului 9 TFUE și ale articolului 31 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, garantează în prezent un standard ridicat de protecție socială pentru lucrător, fără a face întotdeauna distincție între lucrătorii salariați și alți lucrători, și că, astfel cum am avut deja ocazia să arătăm în Concluziile în cauza dos Santos Palhota și alții [29], în prezent trebuie să ținem cont de aceste dispoziții în interpretarea dispozițiilor dreptului primar care definesc libertățile.

46. Trebuie să precizăm că standardul ridicat de protecție spre care trebuie să tindă Uniunea trebuie să aducă beneficii tuturor lucrătorilor, atât celor salariați, cât și celor independenți, dar și lucrătorilor care se află într-o situație intermediară, impunându-se o vigilență sporită în ceea ce privește lucrătorii autonomi dependenți din punct de vedere economic sau asimilați [30].

47. De altfel, Curtea a avut ocazia să admită, în calitate de cerință imperativă de interes general care poate justifica o restricție privind libera prestare a serviciilor, combaterea fraudei în general, în special în domeniul jocurilor de noroc [31], sau combaterea fraudei fiscale în special [32], dar nu a avut încă ocazia de a examina această justificare într-un context similar celui din prezenta cauză.

27 — Într-o manieră extrem de generală și fără a intra aici în detalii, este vorba despre controlul respectării normelor fundamentale naționale, europene și internaționale în domeniul muncii, care face obiectul acestei discuții. În această privință ne vom limita la menționarea Directivei 2003/88/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 noiembrie 2003 privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru (JO L 299, p. 9, Ediție specială 05/vol. 7, p. 3), care intră în sfera politicii sociale a Uniunii și al cărei domeniu de aplicare *ratione personae* nu este definit în funcție de legătura de subordonare dintre un lucrător și angajatorul său.

28 — Cu privire la repartizarea competențelor între statele membre și Uniune în această materie, a se vedea Avizul 2/91 din 19 martie 1993 (Rec. p. I-1061, punctele 13-21) privind Convenția nr. 170 a Organizației Internaționale a Muncii privind securitatea în utilizarea produselor chimice în muncă. Observăm că în Cartea verde intitulată „Modernizarea dreptului muncii pentru a face față provocărilor secolului XXI” (citată anterior), Comisia a subliniat că „problema persoanelor care pretind ca sunt lucrători independenți pentru a eluda legislația națională trebuie tratată în principal de statele membre”.

29 — Punctele 51-53.

30 — În acest sens, trebuie subliniat că încadrarea în categoria de lucrători independenți este de competența statelor membre, deși Curtea a avut ocazia să precizeze că încadrarea oficială în categoria de lucrători independenți în sensul dreptului național nu exclude încadrarea persoanei respective în categoria de lucrători în sensul articolului 141 alineatul (1) CE dacă independența sa nu este decât fictivă, deghizând astfel un raport de muncă în sensul articolului menționat; a se vedea Hotărârea din 13 ianuarie 2004, Allonby (C-256/01, Rec., p. I-873, punctul 71).

31 — A se vedea în special Hotărârea din 11 septembrie 2003, Anomar și alții (C-6/01, Rec., p. I-8621, punctul 75), Hotărârea din 6 martie 2007, Placanica și alții (C-338/04, C-359/04 și C-360/04, Rep., p. I-1891, punctul 46), Hotărârea din 8 septembrie 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International (C-42/07, Rep., p. I-7633, punctul 56), precum și Hotărârea din 3 iunie 2010, Sporting Exchange (C-203/08, Rep., 2010 p. I-4695, punctul 26).

32 — Hotărârea din 11 octombrie 2007, ELISA (C-451/05, Rep., p. I-8251, punctul 81), Hotărârea din 11 iunie 2009, X și Passenheim-van Schoot (C-155/08 și C-157/08, Rep., p. I-5093, punctul 45), Hotărârea din 6 octombrie 2009, Comisia/Spania (C-153/08, Rep., p. I-9735, punctul 36)

48. Deși nu pare că legiuitorul Uniunii ar fi avut în vedere până în prezent „falșii lucrători independenți” ca o problemă specifică [33], nici că ar fi încercat să definească ce ar putea acoperi această realitate [34], nu este mai puțin adevărat că acesta a menționat fenomenul în mai multe documente [35] și că putem găsi cifre care demonstrează importanța sa [36], lucru care este suficient pentru a permite luarea măsurii justificării invocate de Regatul Belgiei.

49. În cazul de față, trebuie admis că necesitatea de a lupta împotriva fenomenului falșilor lucrători independenți și de a organiza controalele necesare în acest scop constituie o cerință imperativă de interes general, care poate justifica o restricție privind libera prestare a serviciilor. Această cerință, care permite în special garantarea respectării normelor minime din Directiva 96/71, se adaugă protecției lucrătorilor, consacrată de mult timp ca cerință imperativă de interes general de către Curte [37].

33 — A se vedea, cu toate acestea, Rezoluția Parlamentului European privind aplicarea Directivei 96/71 (JO 2006, C 313E, p. 452), prin care „se solicită favorizarea schimburilor între serviciile de inspecție a muncii din statele membre pentru a putea urmări împreună falșii lucrători independenți, în special prin schimbul de informații”, și Rezoluția Parlamentului European din 6 mai 2009 referitoare la agenda socială reînnoită (JO 2010, C 212E, p. 11), care „invită Comisia să ia inițiative care să conducă la o distincție clară între angajatori, liber-profesioniști autentici și micii întreprinzători, pe de o parte, și lucrători, pe de altă parte” (punctul 33). A se vedea, în special, răspunsul Comisiei la întrebarea scrisă nr. E-5333/2009 a domnului De Rossa privind o inițiativă comunitară referitoare la o distincție clară între lucrătorii independenți autentici și falșii lucrători independenți (JO 2011, C 10E), care menționează o serie de studii în curs cu privire la totalitatea acestor întrebări și face trimitere la Comunicarea Comisiei către Consiliu, către Parlamentul European, către Comitetul Economic și Social European și către Comitetul Regiunilor din 24 octombrie 2007, intitulată „Rezultatul consultării publice cu privire la Cartea verde a Comisiei «Modernizarea dreptului muncii pentru a face față provocărilor secolului XXI»” [COM(2007) 627 final, p. 7 și 8].

34 — Cu toate acestea, a se vedea în acest sens Directiva 2006/123 a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50) care, în considerentul (88), recunoaște statelor membre dreptul de a stabili o distincție între lucrători care desfășoară o activitate independentă și salariați, inclusiv „falșii lucrători independenți”, precizându-se că trebuie calificată ca activitate independentă în sensul articolelor 43 CE (în prezent articolul 49 TFUE) și 49 CE „orice activitate pe care o persoană o întreprinde în afara unei relații de subordonare”. Se poate deduce că este un fals lucrător independent persoana care întreprinde o activitate în cadrul unui raport de subordonare cu o terță persoană, prezentându-se sau fiind prezentată ca lucrător independent, cu scopul de a eluda normele minime prevăzute la articolul 3 alineatul (1) din Directiva 96/7l1CE. Acestea fiind precizate, este de la sine înțeles că statutul de lucrător independent prezintă, în raport cu statutul de lucrător salariat, numeroase diferențe sociale, fiscale și economice.

35 — A se vedea, în afară de Cartea verde intitulată „Modernizarea dreptului muncii pentru a face față provocărilor secolului XXI” și de Comunicarea Comisiei care a urmat acesteia (citate anterior), Hotărârea din 22 decembrie 2008, Comisia/Austria (C-161/07, Rep., p. I-10671), Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor din 18 aprilie 2012, „Către o redresare generatoare de locuri de muncă” [COM(2012) 173 final, punctul 2.1.1], Cartea albă a Comisiei din 1 iulie 2011, intitulată „Foaie de parcurs pentru un spațiu european unic al transporturilor – Către un sistem de transport competitiv și eficient din punct de vedere al resurselor” [COM(2011) 144 final, punctul 8], Avizul de inițiativă al Comitetului Economic și Social European cu privire la „Noi tendințe ale activităților independente: cazul particular al muncii autonome dependente din punct de vedere economic” (JO 2011, C 18, p. 44), care exclude falșii lucrători independenți din sfera sa de investigație. De asemenea, a se vedea, cu privire la sănătatea și securitatea în muncă a falșilor lucrători independenți, Avizul Comitetului Economic și Social European asupra Comunicării Comisiei către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor — „Îmbunătățirea calității și a productivității în muncă: strategia comunitară 2007-2012 privind sănătatea și securitatea în muncă”, COM(2007) 62 final (JO 2008, C 224, p. 88).

36 — Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Muncă și sărăcie: către o abordare globală indispensabilă” (aviz de inițiativă) (JO 2009, C 318, p. 52), care citează, printre factorii de sărăcie activă, precaritatea statutului de lucrător, fenomenul falșilor lucrători independenți reprezentând o manifestare importantă a acestei precarități, cu aproximativ 29 de milioane de persoane implicate, în principal în sectorul construcțiilor și al lucrărilor publice (BTP). Comisia subliniază, de asemenea, în documentele sale că datele în acest sens sunt rare, astfel cum indică un raport solicitat profesorului Jorens, Y.„*Travail indépendant et faux travail indépendant dans le secteur de la construction*”, Federația europeană a lucrătorilor din construcții și industria lemnului (www.efbww.org). De asemenea, a se vedea „*Le BTP français face à l'élargissement de l'Europe*”, Raport de informare nr. 28 (2006-2007), Senat, 18 octombrie 2006 (www.senat.fr).

37 — A se vedea în special Hotărârile Mazzoleni și ISA (punctul 27), Portugaia Construções (punctul 20), precum și Wolff & Müller (punctul 35), citate anterior.

50. Obiectivul luptei împotriva falșilor lucrători independenți ar putea fi de asemenea atașat obiectivului de prevenire a concurenței neloiale, pe care Curtea l-a consacrat ca cerință imperativă de interes general [38], și în sens mai larg obiectivului de prevenire a dumpingului social invocat de Regatul Belgiei [39], cu condiția, astfel cum a subliniat Comisia în înscrisurile sale, ca acesta să concureze la realizarea obiectivului de protecție socială a adevăraților lucrători salariați care sunt falșii lucrători independenți.

51. Deși se poate admite că sistemul Limosa răspunde unor motive imperative de interes general, precum protecția siguranței și a sănătății lucrătorilor independenți și lupta împotriva falșilor lucrători independenți, restricțiile privind libera prestare a serviciilor pe care le presupune nu pot fi însă tolerate decât în măsura în care sunt perfect proporționale, respectiv adecvate pentru a garanta realizarea obiectivelor pe care le urmăresc, nedepășind ceea ce este necesar pentru a le atinge.

3. Cerințe disproporționate în raport cu obiectivele urmărite

52. Comisia subliniază că, în orice caz și în afara caracterului său discriminatoriu, sistemul Limosa, prin filosofia sa, prin domeniul său de aplicare și prin modalitățile sale de aplicare, depășește cu mult ceea ce poate fi tolerat de dreptul Uniunii.

53. Aceasta subliniază în primul rând că sistemul Limosa constituie o inversare a principiului, și anume libera prestare a serviciilor, și a excepției sale și că, având în vedere conținutul său extrem de larg și transversal și caracterul său preventiv, el instaurează o prezumție generală de fraudă care nu are la bază niciun element statistic. Comisia pune la îndoială, în continuare, coerența sistemului Limosa și faptul că acesta ar fi de natură a atinge obiectivele expuse de Regatul Belgiei, orice posibilitate de control inopinat la fața locului fiind exclusă în cazurile în care prestatorii de servicii fie sunt scutiți de obligația de declarare, fie fac doar obiectul unei declarații simplificate. Comisia subliniază, în sfârșit, că având în vedere obligațiile de cooperare administrativă aflate în sarcina statelor membre, în special cele introduse prin Directiva 2006/123, sistemul Limosa nu este necesar pentru a atinge obiectivul de luptă împotriva fraudei în general și a falșilor lucrători independenți în special.

54. Trebuie mai întâi să observăm că, pe de o parte, termenul de transpunere a Directivei 2006/123 expira la 28 decembrie 2009, și anume la o dată ulterioară datei avizului motivat iar, pe de altă parte, astfel cum a subliniat Regatul Belgiei, mecanismul pe care l-a instituit nu este cu adevărat funcțional decât după intrarea în vigoare a măsurilor practice de punere în aplicare a acestuia [40]. Această directivă, însă, nu poate fi luată în considerare în aprecierea prezentei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor. Așadar, proporționalitatea sistemului Limosa va fi examinată în principal în lumina învățămintelor jurisprudenței Curții, subliniindu-se că, deși mecanismul de cooperare instituit

38 — A se vedea Hotărârea Wolff & Müller, citată anterior (punctul 41); Curtea consideră că prevenirea concurenței neloiale din partea întreprinderilor care își remunerează lucrătorii la un nivel inferior celui corespunzător salariului minim ar putea constitui o cerință imperativă de interes general.

39 — A se vedea Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor intitulată „Către o mai bună funcționare a pieței unice a serviciilor - a profita pe deplin de rezultatele procesului de evaluare reciprocă prevăzut de Directiva privind serviciile”, COM(2011) 20 final (JO 2011, C 318, p. 109, punctele 4.4 și 4.11). În domeniul transportului, a se vedea Avizul Comitetului Economic și Social European privind transportul rutier – timpul de lucru al conducătorilor auto liber profesioniști” (JO 2009, C 27, p. 49, punctele 1.4, 3.3, 4.8, 4.14), Avizul Comitetului Economic și Social European privind Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2002/15/CE privind organizarea timpului de lucru al persoanelor care efectuează activități mobile de transport rutier (JO 2009, C 228, p. 78).

40 — Decizia 2009/739/CE a Comisiei din 2 octombrie 2009 de stabilire a unor modalități practice pentru schimbul de informații prin mijloace electronice între statele membre în temeiul capitolului VI din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind serviciile în cadrul pieței interne (JO C 263, p. 32).

prin Directiva 2006/123 poate eventual să constituie un punct de referință [41], acesta relevă, înainte de toate, necesitatea de a implementa instrumente care să permită statelor membre să își exercite competențele de control cu respectarea cu strictețe, în special, a principiului liberei prestări a serviciilor și a principiului proporționalității.

55. Pe de altă parte, trebuie subliniat că s-a arătat de către Comisie că sistemul Limosa în sine, mai exact filosofia și funcționarea acestuia, trebuie calificat ca nefiind necesare și/sau ca fiind disproporționat, iar nu doar anumite aspecte ale sale, ca de exemplu sancțiunilor prevăzute sau obligația prestatorului de servicii de a prezenta confirmarea de primire care dovedește îndeplinirea formalităților de declarare prealabilă.

56. În acest sens, trebuie reamintit că în mai multe rânduri Curtea a avut ocazia să constate, în materia detașării lucrătorilor salariați, că o cerință de simplă declarare prealabilă poate constitui un mijloc necesar și adecvat care să permită statului membru pe teritoriul căruia este realizată prestația să controleze aspectul că libertatea prestării serviciilor nu este utilizată în alt scop decât îndeplinirea prestației în cauză sau că lucrătorii respectivi se află într-o situație legală, în special în ceea ce privește condițiile de reședință, de autorizare a muncii și de asigurare socială în statul membru de stabilire a prestatorului [42].

57. În cauza de față, se poate admite, în principiu, că obligația de declarare prealabilă a datei și locului realizării unei prestări de servicii, precum și a numelui destinatarului prestației respective, pe care sistemul Limosa o impune prestatorilor de servicii stabiliți într-un alt stat membru decât Regatul Belgiei, este necesară pentru realizarea de controale indispensabile pentru a garanta atât respectarea normelor minime din Directiva 96/71 în materie de protecție socială (lupta împotriva falșilor lucrători independenți), cât și protecția condițiilor de încadrare în muncă și de muncă a lucrătorilor independenți (protecția lucrătorilor independenți autentici). Astfel, trebuie constatat că în absența acestor informații statul membru de destinație se află practic în imposibilitatea de a realiza controale inopinate la fața locului. În plus, în absența mecanismelor de cooperare administrativă între statele membre și spre deosebire de cele prevăzute cu privire la lucrătorii independenți stabiliți pe teritoriul său, statul membru de destinație se află practic în imposibilitatea de a cerceta și de a primi rapid informațiile indispensabile pentru realizarea controalelor respective.

58. Cu toate acestea, circumstanța că un sistem de declarare prealabilă precum sistemul Limosa este necesar pentru controalele indispensabile pentru garantarea respectării cerințelor imperative de interes general nu este suficientă pentru a conduce la perfecta sa compatibilitate cu principiul liberei prestări a serviciilor. Un astfel de sistem trebuie, mai întâi, să poată garanta pe deplin realizarea obiectivelor urmărite și obligațiile pe care le impune nu trebuie să reprezinte o sarcină excesivă pentru operatorii

41 — La fel cum pot constitui un astfel de punct și lucrările desfășurate în cadrul reviziei cadrului legislativ privind detașarea lucrătorilor; a se vedea Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului din 21 martie 2012 privind executarea Directivei 96/71/CE privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii, COM(2012) 131 final, precum și Commission staff working document, Impact asessment, Revision of the legislative framework on the posting of workers in the context of provision of services [SWD(2012) 63 final].

42 — A se vedea Hotărârea din 21 octombrie 2004, Comisia/Luxemburg (C 445/03, Rec., p. I 10191, punctul 46), Hotărârea Comisia/Germania, citată anterior (punctul 41), precum și Hotărârea Comisia/Belgia, citată anterior (punctul 16).

economici vizați având în vedere obiectivele urmărite, precizându-se că trebuie, printre altele, să nu poată fi atinse obiectivele menționate prin reglementări mai puțin restrictive. El trebuie de asemenea să răspundă cerințelor de claritate și de securitate juridică [43] și să se conformeze principiului coerenței [44], aspect pe care trebuie să îl examinăm mai întâi.

59. Or, în primul rând, obligația de declarare prealabilă a sistemului Limosa este însoțită de un număr considerabil de excepții, fără ca motivele care justifică aceste excepții ori criteriile care stau la baza definirii lor să fie exprimate cu claritate și fără ca Regatul Belgiei să fi furnizat, în lumina obiectivelor urmărite, vreo explicație cu privire la motivele care stau la baza acestora.

60. Cu toate acestea, deși necesitatea de garantare a condițiilor în care sunt posibile controale inopinate la fața locului se impune în interesul protecției lucrătorilor, această cerință ar trebui, în principiu, să fie valabilă pentru toți prestatorii de servicii, cu excepția cazurilor în care se stabilește clar o diferențiere bazată pe o diferență obiectivă care ține, de exemplu, de natura prestațiilor.

61. În lipsa oricărei explicații furnizate de Regatul Belgiei în acest sens, nu putem decât să constatăm că alegerile astfel efectuate nu sunt coerente cu obiectivele afișate, că sistemul Limosa nu permite atingerea deplină a obiectivelor menționate și că restricțiile privind libera prestare a serviciilor pe care le presupune nu sunt, în consecință, conforme cu principiul necesității și al proporționalității.

62. Pe de altă parte, în al doilea rând, cerințele sistemului Limosa sunt considerabil simplificate în anumite cazuri, prestatorii de servicii independenți care exercită o parte substanțială din activitatea lor în Belgia nefiind supuși, conform explicațiilor furnizate de Regatul Belgiei, decât obligației de a depune o declarație simplificată, valabilă douăsprezece luni și care nu implică declararea prealabilă a fiecărei prestații, precizându-se că această posibilitate este exclusă pentru sectorul construcțiilor.

63. Deși sistemul Limosa pare, inclusiv pe acest plan, ca nefiind perfect coerent cu obiectivele urmărite, trebuie să constatăm însă că existența declarației simplificate aruncă o urmă de îndoială asupra strictei proporționalități, chiar a necesității declarației „normale”.

64. Având în vedere considerațiile anterioare, apreciem că sistemul Limosa, astfel cum a fost înființat prin Legea-program în litigiu în ceea ce privește lucrătorii independenți, nu este compatibil cu articolul 56 TFUE și trebuie, în consecință, să se admită acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor introdusă de Comisie.

65. În consecință, de asemenea, Regatul Belgiei trebuie obligat la plata cheltuielilor de judecată, conform articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții.

43 — Hotărârea din 19 iunie 2008, Comisia/Luxemburg, citată anterior (punctele 77-82).

44 — Astfel cum a statuat Curtea în repetate rânduri, o legislație nu poate garanta realizarea obiectivului invocat decât în cazul în care răspunde cu adevărat preocupării privind atingerea acestuia în mod coerent și sistematic; a se vedea Hotărârea din 10 martie 2009, Hartlauer (C-169/07, Rep., p. I-1721, punctul 55), Hotărârea din 12 ianuarie 2010, Petersen (C-341/08, Rep., p. I-47, punctul 53), precum și Hotărârea din 21 iulie 2011, Fuchs și Köhler (C-159/10 și C-160/10, Rep., p. I-6919, punctul 85). A se vedea, în ceea ce privește jurisprudența referitoare la jocuri, punctul 38 din Concluziile avocatului general La Pergola în cauza în care a fost pronunțată Hotărârea din 21 septembrie 1999, Läärä și alții (C-124/97, Rec., p. I-6067), precum și, printre altele, Hotărârea din 21 octombrie 1999, Zenatti (C-67/98, Rec., p. I-7289, punctele 35 și 36), Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Gambelli și alții (C-243/01, Rec., p. I-13031, punctele 62 și 67), și Hotărârea Placanica și alții, citată anterior (punctul 53). În alte contexte, a se vedea Hotărârea din 17 iulie 2008, Corporación Dermoestética (C-500/06, Rep., p. I-5785, punctele 39 și 40), Hotărârea din 19 mai 2009, Apothekerkammer des Saarlandes și alții (C-171/07 și C-172/07, Rep., p. I-4171, punctul 42), Hotărârea din 21 decembrie 2011, Comisia/Austria (C-28/09, Rep., p. I-13525, punctul 126), precum și Hotărârea din 10 mai 2012, Duomo Gpa și alții (C-357/10-C-359/10, punctul 47). Cu privire la acest aspect, a se vedea Mathisen, G., *Consistency and coherence as conditions for justification of Member States measures restricting free movement*, CMLR, 2010, p. 1021.

V – Concluzie

66. În concluzie, propunem Curții să declare:

1) Prin adoptarea articolului 137 punctul 8, a articolului 138 a treia liniuță, a articolului 153 și a articolului 157 punctul 3 din Legea-program din 27 decembrie 2006, în versiunea sa în vigoare de la 1 aprilie 2007, Regatul Belgiei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 56 TFUE.

2) Obligă Regatul Belgiei la plata cheltuielilor de judecată.