CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prezentate la 28 mai 2020[1]

Cauza C-620/18

Ungaria
împotriva
Parlamentului European,

Consiliului Uniunii Europene

„Acțiune în anulare – Directiva (UE) 2018/957 – Directiva (UE) 96/71 – Detașarea lucrătorilor în cadrul unei prestări de servicii – Norme privind condițiile de muncă, protecția sănătății și securitatea lucrătorilor – Temei juridic neadecvat – Abuz de putere – Restricții discriminatorii, inutile și disproporționate – Încălcarea principiului liberei prestări a serviciilor – Remunerarea lucrătorilor detașați – Lucrători detașați pe termen lung – Încălcarea Regulamentului (CE) nr. 593/2008 privind legea aplicabilă obligațiilor contractuale – Încălcarea principiilor securității juridice și clarității normative – Acțiuni colective ale lucrătorilor – Transport rutier”

1. Ungaria solicită Curții, cu titlu principal, anularea Directivei (UE) 2018/957[2], care modifică Directiva 96/71/CE[3] privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii. Cu caracter subsidiar, aceasta solicită anularea mai multor dispoziții ale Directivei 2018/957.

I. Cadrul juridic

A. Directiva 96/71

2. Directiva 96/71 a fost adoptată în temeiul articolului 57 alineatul (2) și al articolului 66 din Tratatul CE [în prezent, articolul 53 alineatul (1) TFUE și articolul 62 TFUE].

3. Conform articolului 3 alineatul (1), această directivă avea ca obiect să garanteze lucrătorilor detașați pe teritoriul statelor membre condiții de muncă și de încadrare în muncă cu privire la aspectele prevăzute de aceasta, care, în statul membru pe teritoriul căruia sunt executate lucrările, sunt stabilite prin acte cu putere de lege și acte administrative și/sau prin convenții colective sau sentințe arbitrale de generală aplicare.

4. Printre aspectele prevăzute de Directiva 96/71 figurau, la articolul 3 alineatul (1) litera (c) din aceasta, salariul minim, inclusiv plata orelor suplimentare.

1 Limba originală: spaniola.

2 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 28 iunie 2018 de modificare a Directivei 96/71/CE privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii (JO 2018, L 173, p. 16, denumită în continuare „Directiva 2018/957”).

3 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 1996 privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii (JO 1997, L 18, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 04, p. 29, denumită în continuare „Directiva 96/71”).

B. Directiva 2018/957

5. Directiva 2018/957 are ca temei juridic articolul 53 alineatul (1) TFUE și articolul 62 TFUE.

6. Articolul 1 punctul 1 litera (b) din Directiva 2018/957 introduce aceste alineate la articolul 1 din Directiva 96/71:

„(1) Prezenta directivă asigură protecția lucrătorilor detașați pe durata detașării lor în contextul libertății de a presta servicii, prin stabilirea unor dispoziții obligatorii cu privire la condițiile de muncă și protecția sănătății și a securității lucrătorilor care trebuie respectate.

(1a) Prezenta directivă nu afectează în niciun fel exercitarea drepturilor fundamentale, astfel cum sunt recunoscute în statele membre și la nivelul Uniunii, inclusiv dreptul sau libertatea de a intra în grevă sau de a întreprinde alte acțiuni care țin de sistemele specifice de raporturi de muncă din statele membre, în conformitate cu dreptul intern și/sau practicile naționale. Prezenta directivă nu afectează nici dreptul de a negocia, de a încheia și de a pune în aplicare convenții colective sau de a desfășura acțiuni colective în conformitate cu dreptul intern și/sau practicile naționale."

7. Articolul 1 punctul 2 litera (a) din Directiva 2018/957 modifică articolul 3 alineatul (1) din Directiva 96/71, pe care îl înlocuiește cu următorul text:

„(1) Statele membre se asigură că, oricare ar fi legea aplicabilă raporturilor de muncă, întreprinderile menționate la articolul 1 alineatul (1) garantează lucrătorilor care sunt detașați pe teritoriul lor, cu respectarea principiului egalității de tratament, condițiile de muncă și de încadrare în muncă care sunt stabilite în statul membru pe teritoriul căruia se desfășoară munca:

– prin acte cu putere de lege și acte administrative și/sau

– prin convenții colective sau sentințe arbitrale care au fost declarate cu aplicare generală sau care se aplică în conformitate cu alineatul (8), cu privire la următoarele aspecte:

  (a) durata maximă a timpului de muncă și durata minimă a repausului periodic;

  (b) durata minimă a concediilor anuale plătite;

  (c) remunerația, inclusiv plata orelor suplimentare; prezenta literă nu se aplică schemelor de pensii ocupaționale suplimentare;

  (d) condițiile pentru punerea la dispoziție a lucrătorilor, în special de către întreprinderile cu încadrare în muncă temporară;

  (e) sănătatea, securitatea și igiena la locul de muncă;

  (f) măsurile de protecție aplicabile condițiilor de muncă și de încadrare în muncă pentru femeile însărcinate sau pentru cele care au născut recent, pentru copii și tineri;

  (g) egalitatea de tratament între bărbați și femei, precum și alte dispoziții în materie de nediscriminare;

  (h) condițiile privind cazarea lucrătorilor atunci când sunt oferite de angajator lucrătorilor trimiși de la locul lor de muncă obișnuit;

  (i) indemnizațiile sau rambursarea cheltuielilor de transport, cazare și masă pentru lucrătorii trimiși departe de casă din rațiuni profesionale.

Litera (i) se aplică exclusiv cheltuielilor de transport, cazare și masă suportate de lucrătorii detașați atunci când aceștia sunt obligați să călătorească către și de la locul lor de muncă obișnuit în statul membru pe teritoriul căruia sunt detașați, sau în cazul în care aceștia sunt trimiși temporar de angajatorul lor de la locul lor de muncă obișnuit la un alt loc de muncă.

În sensul prezentei directive, noțiunea de remunerație este stabilită de dreptul intern și/sau practicile naționale ale statului membru pe teritoriul căruia este detașat lucrătorul și reprezintă toate elementele constitutive ale remunerației care sunt obligatorii conform dreptului intern, actelor cu putere de lege și actelor administrative, sau convențiilor colective sau sentințelor arbitrale care au fost declarate cu aplicare generală sau care se aplică în conformitate cu alineatul (8) în statul membru respectiv.

[…]”

8. Articolul 1 punctul 2 litera (b) din Directiva 2018/957 include alineatul (1a) în articolul 3 din Directiva 96/71, care are următorul mod de redactare:

„(1a) În cazul în care durata efectivă a unei detașări depășește 12 luni, statele membre se asigură că, oricare ar fi legislația aplicabilă raporturilor de muncă, întreprinderile menționate la articolul 1 alineatul (1) garantează lucrătorilor detașați pe teritoriul lor, cu respectarea principiului egalității de tratament, în plus față de condițiile de muncă și de încadrare în muncă menționate la alineatul (1) din prezentul articol, toate condițiile de muncă și de încadrare în muncă aplicabile care sunt stabilite în statul membru pe teritoriul căruia se desfășoară munca:

– prin acte cu putere de lege și acte administrative; și/sau

– prin convenții colective sau sentințe arbitrale care au fost declarate cu aplicare generală sau care se aplică în conformitate cu alineatul (8).

Primul paragraf al prezentului alineat nu se aplică următoarelor:

(a) procedurilor, formalităților și condițiilor de încheiere și de încetare a contractului de muncă, inclusiv clauzelor de neconcurență;

(b) schemelor de pensii ocupaționale suplimentare.

Atunci când prestatorul de servicii transmite o notificare motivată, statul membru în care se prestează serviciul extinde perioada menționată la primul subparagraf la 18 luni.

În cazul în care o întreprindere menționată la articolul 1 alineatul (1) înlocuiește un lucrător detașat cu un alt lucrător detașat care îndeplinește aceeași sarcină în același loc, durata detașării în sensul prezentului alineat este durata cumulată a perioadelor de detașare a fiecăruia dintre lucrătorii detașați în cauză.

Noțiunea «aceeași sarcină în același loc», menționată la al patrulea paragraf de la prezentul alineat, se stabilește ținând cont, printre altele, de natura serviciului care urmează să fie prestat, de activitatea care urmează să fie efectuată și de adresa (adresele) locului de muncă.”

9. În conformitate cu articolul 1 punctul 2 litera (c) din Directiva 2018/957, articolul 3 alineatul (7) din Directiva 96/71 are, în prezent, următorul mod de redactare:

„(7) Alineatele (1)-(6) nu aduc atingere aplicării unor condiții de muncă și de încadrare în muncă mai favorabile pentru lucrători.

Indemnizațiile specifice detașării sunt considerate parte a remunerației, în măsura în care nu sunt acordate cu titlu de rambursare a cheltuielilor efectiv generate de detașare, precum cheltuielile de transport, cazare și masă. Angajatorul, fără a aduce atingere alineatului (1) primul paragraf litera (h), rambursează lucrătorilor detașați cheltuielile respective în conformitate cu dreptul intern și/sau cu practicile lor naționale aplicabile raportului de muncă.

În cazul în care din condițiile de muncă și de încadrare în muncă aplicabile raportului de muncă nu reiese dacă elementele indemnizației specifice detașării se acordă cu titlu de rambursare a cheltuielilor efectiv generate de detașare sau fac parte din remunerație și, în caz afirmativ, care este această parte, atunci întreaga indemnizație se consideră a fi acordată cu titlu de rambursare a cheltuielilor."

10. Conform articolului 3 alineatul (3) din Directiva 2018/957:

„Prezenta directivă se aplică sectorului transportului rutier de la data aplicării unui act legislativ de modificare a Directivei 2006/22/CE în ceea ce privește cerințele de control și de stabilire a normelor specifice cu privire la Directiva 96/71/CE și Directiva 2014/67/UE [a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind asigurarea respectării aplicării Directivei 96/71/CE privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1024/2012 privind cooperarea administrativă prin intermediul Sistemului de informare al pieței interne pentru detașarea conducătorilor auto din domeniul transportului rutier (Regulamentul IMI) (JO 2014, L 159, p. 11)]."

II. Procedura în fața Curții și concluziile părților

11. Guvernul maghiar solicită Curții anularea în totalitate a Directivei 2018/957. În subsidiar, acesta își limitează cererile la anularea:

– dispozițiilor articolului 1 punctul 2 litera (a) din Directiva 2018/957, prin care se stabilește textul noului articol 3 alineatul (1) litera (c) și al treilea paragraf din Directiva 96/71;

– dispozițiilor articolului 1 punctul 2 litera (b) din Directiva 2018/957, prin care se introduce alineatul (1a) la articolul 3 din Directiva 96/71;

– articolului 1 punctul 2 litera (c) din Directiva 2018/957;

– articolului 3 alineatul (3) din Directiva 2018/957.

12. Guvernul maghiar solicită de asemenea obligarea Parlamentului European și a Consiliului Uniunii Europene la plata cheltuielilor de judecată.

13. Parlamentul European și Consiliul solicită Curții respingerea acțiunii și obligarea Ungariei la plata cheltuielilor de judecată.

14. Cererile prin care Germania, Franța, Țările de Jos și Comisia au solicitat să intervină în procedură în susținerea concluziilor Parlamentului și ale Consiliului au fost admise. Toate acestea au formulat observații scrise, cu toate că Țările de Jos doar au susținut argumentele Consiliului și ale Parlamentului European.

15. Guvernul maghiar a solicitat, în conformitate cu articolul 16 al treilea paragraf din Statutul Curții de Justiție, soluționarea cauzei de către Marea Cameră.

16. În ședința care a avut loc la 3 martie 2020 au participat Consiliul, Parlamentul, Comisia și guvernele maghiar, german, francez și neerlandez.

III. Considerații preliminare

17. Detașarea lucrătorilor [4] în cadrul prestărilor de servicii transnaționale între statele membre a reprezentat întotdeauna o problemă sensibilă în cadrul Uniunii Europene. În pofida relevanței sale economice reduse în termeni relativi [5], reglementarea juridică a acesteia a generat diferende, deoarece converg două logici divergente:

– pe de o parte, logica liberei prestări a serviciilor pe piața internă. Potrivit acesteia, restricțiile care împiedică o întreprindere dintr-un stat membru cu costuri scăzute ale forței de muncă să își detașeze lucrătorii pentru a presta servicii în alt stat membru cu costuri mai ridicate ale forței de muncă trebuie eliminate. Statele de origine ale acestor întreprinderi subliniază necesitatea de a facilita libera prestare a serviciilor. Prin urmare, acestea propun ca lucrătorii detașați temporar să fie supuși legislației statului de origine și să li se aplice cât mai puține norme ale statului de destinație;

– pe de altă parte, logica protejării condițiilor de muncă și sociale ale lucrătorilor detașați temporar. Statele de destinație urmăresc ca acești lucrători să fie supuși acelorași norme de dreptul muncii ca ceilalți lucrători care lucrează pe teritoriul lor (primind același salariu pentru aceeași muncă). Astfel, întreprinderile care îi detașează nu ar putea face concurență neloială celor situate pe teritoriul lor și s-ar evita așa-numitul *dumping social*, garantându-se în același timp o protecție mai bună a lucrătorilor detașați.

18. Dificultățile privind reglementarea detașării transnaționale a lucrătorilor rezultă în fond din faptul că Uniunea nu are competența de a armoniza condițiile de muncă. Statele membre sunt cele care au această competență, ceea ce se traduce prin diferențe semnificative între condițiile de muncă și salariale din fiecare stat [6].

19. Detașarea transnațională a lucrătorilor este supusă nu numai normelor de dreptul muncii ale statelor implicate și celor referitoare la libera prestare a serviciilor ale Uniunii, ci și normelor de drept internațional privat ale Uniunii (privind legea aplicabilă obligațiilor contractuale), normelor privind securitatea socială ale Uniunii și celor ale statelor membre în cauză și normelor de natură fiscală. Supunerea acesteia mai multor norme sporește dificultățile legate de reglementarea sa.

4 Conform articolului 2 din Directiva 96/71, „prin lucrător detașat se înțelege un lucrător care, pe o perioadă limitată, își desfășoară munca pe teritoriul unui stat membru diferit de cel în care lucrează în mod normal”.
Potrivit jurisprudenței Curții, „există o punere la dispoziție a forței de muncă, în sensul articolului 1 alineatul (3) litera (c) din Directiva 96/71, atunci când sunt îndeplinite trei condiții. În primul rând, punerea la dispoziție a forței de muncă este o prestare de servicii furnizată în schimbul unei remunerații pentru care lucrătorul rămâne în serviciul întreprinderii prestatoare, fără ca vreun contract de muncă să fi fost încheiat cu întreprinderea utilizatoare. În al doilea rând, această punere la dispoziție se caracterizează prin împrejurarea că detașarea lucrătorului în statul membru gazdă constituie obiectul însuși al prestării de servicii efectuate de întreprinderea prestatoare. În al treilea rând, în cadrul unei asemenea puneri la dispoziție, lucrătorul își îndeplinește sarcinile sub supravegherea și sub conducerea întreprinderii utilizatoare” (Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche și alții, C-18/17, EU:C:2018:904, punctul 27, și Hotărârea din 18 iunie 2015, Martin Meat, C-586/13, EU:C:2015:405, punctul 33 și jurisprudența citată).

5 Conform ultimelor statistici disponibile, în anul 2017 au avut loc 2,8 milioane de detașări transnaționale de lucrători, cu o durată medie de mai puțin de 4 luni per detașare, ceea ce, cumulat, reprezintă numai 0,2 % din totalul forței de muncă din Uniune. A se vedea De Wispelaere, F. și Pacolet, J., *Posting of workers Report on A1 Portable Documents issued in 2017*, HIVA-KU Leuven, octombrie 2018, p. 9, https://www.etk.fi/wp-content/uploads/Komissio-tilastoraportti-Posting-of-workers-2017.pdf. Statisticile relevă totuși că, între anii 2010-2017, numărul lucrătorilor detașați a crescut cu 83 %. Repartizarea acestor lucrători pe sectoare economice este următoarea: construcții (46,5 %), alte servicii (26,7 %), industrie (25,9 %) și agricultură (0,9 %).

6 Tendința generală este ca statele membre cu costuri mai reduse ale forței de muncă să *exporte* lucrători detașați, în timp ce statele cu condiții de muncă mai bune să îi primească. A se vedea datele din Bradley, H., Tugran, T., Markowska, A., și Fries-Tersch, E., *2018 Annual Report on intra-EU Labor Mobility*, 2019,
https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2c170ce2-4c55-11e9-a8ed-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF. Din acest raport rezultă că statele *exportatoare* sunt Polonia, Ungaria sau Lituania și cele *destinatare*, Germania, Franța sau Țările de Jos.

A. Jurisprudența Curții cu privire la lucrătorii detașați în cadrul prestărilor de servicii transnaționale

20. Înainte de armonizarea legislațiilor în această materie, Curtea a trebuit să se pronunțe cu privire la legea care trebuie să se aplice lucrătorilor detașați [7]. Impunerea automată de către statul de destinație a obligației de a respecta normele sale de dreptul muncii ar împiedica prestarea serviciilor în favoarea întreprinderilor din alte state membre care intenționează să dispună de acest tip de lucrători.

21. Abordarea adoptată de Curte în legătură cu măsurile naționale din această materie a fost cea utilizată în general în domeniul liberei prestări a serviciilor. Mai întâi, Curtea stabilește dacă norma națională împiedică prestarea de servicii transnațională prin detașarea forței de muncă și, în caz afirmativ, utilizează testul proporționalității pentru a aprecia dacă aceasta este justificată de o cerință imperativă, cu alte cuvinte de un motiv de interes general care trebuie protejat.

22. Potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 56 TFUE impune nu numai eliminarea oricărei discriminări pe considerente de cetățenie sau de naționalitate față de prestatorul de servicii stabilit în alt stat membru, ci și, în egală măsură, înlăturarea oricărei restricții, chiar dacă aceasta se aplică fără a distinge între prestatorii naționali și cei din alte state membre, atunci când este de natură să interzică, să îngreuneze sau să facă mai puțin atractive activitățile prestatorului stabilit în alt stat membru [8].

23. Curtea a considerat că măsurile naționale care impuneau angajatorilor obligația de a plăti în statul gazdă contribuțiile la sistemul de securitate socială datorate pentru lucrătorii pe care îi detașau [9] sau de a plăti contribuțiile cu titlu de „timbres-fidélité” [timbre-fidelitate] și de „timbres-intempéries” [timbre-intemperii] erau restrictive, în cazul în care plăteau contribuții similare în statul de origine [10].

24. Aceasta a declarat de asemenea că o reglementare națională care prevede, în cadrul unei detașări de lucrători, obligația de a întocmi și de a ține documente sociale și de muncă în statul membru gazdă poate determina cheltuieli și sarcini administrative și economice suplimentare pentru întreprinderile stabilite într-un alt stat membru și, prin urmare, constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor [11].

25. Măsurile naționale restrictive pot fi totuși justificate dacă au la bază un motiv imperativ de interes general, cu condiția ca: a) interesul respectiv să nu fie protejat de normele aplicabile prestatorului de servicii în statul membru de stabilire și b) aceste norme să fie de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia (cu alte cuvinte, să fie proporționale) [12].

7 A se vedea de exemplu Hotărârea din 17 decembrie 1981, Webb (279/80, EU:C:1981:314), Hotărârea din 3 februarie 1982, Seco și Desquenne & Giral (62/81 și 63/81, EU:C:1982:34, denumită în continuare „Hotărârea Seco și Desquenne & Giral”), și Hotărârea din 27 martie 1990, Rush Portuguesa (C-113/89, EU:C:1990:142).

8 Hotărârea din 28 martie 1996, Guiot (C-272/94, EU:C:1996:147, denumită în continuare „Hotărârea Guiot”, punctul 10), Hotărârea din 23 noiembrie 1999, Arblade și alții (C-369/96 și C-376/96, EU:C:1999:575, denumită în continuare „Hotărârea Arblade și alții”, punctul 33), și Hotărârea din 15 martie 2001, Mazzoleni și ISA (C-165/98, EU:C:2001:162, denumită în continuare „Hotărârea Mazzoleni și ISA”, punctul 22). Dintre cele recente, a se vedea Hotărârea din 12 septembrie 2019, Maksimovic și alții (C-64/18, C-140/18, C-146/18 și C-148/18, EU:C:2019:723, denumită în continuare „Hotărârea Maksimovic și alții”, punctele 30 și 31), și Hotărârea din 13 noiembrie 2018, Čepelnik (C-33/17, EU:C:2018:896, denumită în continuare „Hotărârea Čepelnik”, punctele 37 și 38).

9 Hotărârea Seco și Desquenne & Giral.

10 Hotărârea Guiot.

11 Hotărârea Arblade și alții, punctele 58 și 59, și Hotărârea Maksimovic și alții, punctul 31.

12 Hotărârea Arblade și alții, punctele 34 și 35, Hotărârea din 24 ianuarie 2002, Portugaia Construções (C-164/99, EU:C:2002:40, denumită în continuare „Hotărârea Portugaia Construções”, punctul 19), și Hotărârea din 21 septembrie 2006, Comisia/Austria (C-168/04, EU:C:2006:595, punctul 37).

26. Printre motivele imperative de interes general admise de Curte pentru a susține aplicarea măsurilor de dreptul muncii ale statului de destinație în privința lucrătorilor figurează: a) protecția lucrătorilor [13], b) „protecția socială a lucrătorilor” [14], c) „protecția socială a lucrătorilor din sectorul construcțiilor” [15], d) prevenirea concurenței neloiale din partea unor întreprinderi care își remunerează lucrătorii detașați la un nivel inferior celui care corespunde salariului minim, în măsura în care acest obiectiv integrează un obiectiv de protecție a lucrătorilor și de luptă împotriva dumpingului social [16], și e) combaterea fraudei.

27. Curtea a statuat în Hotărârea Seco și Desquenne & Giral [17] că, în lipsa armonizării, statele membre pot, de exemplu, să oblige prestatorii de servicii care angajează lucrători în scopul prestării de servicii să plătească acestor lucrători remunerația minimă aplicabilă în statul membru gazdă, chiar dacă acești lucrători își desfășoară activitatea numai temporar pe teritoriul statului membru gazdă și indiferent de țara în care are sediul angajatorul. Statele membre pot de asemenea să pună în aplicare astfel de norme [18].

28. Adoptarea Directivei 96/71 a redus, dar nu a eliminat complet, litigiile în care Curtea controla compatibilitatea cu articolul 56 TFUE a măsurilor naționale restrictive privind detașarea lucrătorilor.

29. Având în vedere că Directiva 96/71 nu conținea dispoziții prin care să impună respectarea normelor sale de drept material, Curtea a utilizat în continuare articolul 56 TFUE pentru a analiza restricțiile naționale impuse în acel domeniu. Această situație se schimbă odată cu intrarea în vigoare a Directivei 2014/67.

30. Concret, fiscalizarea normelor administrative naționale accesorii, destinate să permită verificarea respectării condițiilor de muncă aplicabile lucrătorilor detașați, s-a realizat în continuare prin aplicarea articolului 56 TFUE [19]:

– potrivit Hotărârii Čepelnik, articolul 56 TFUE se opune ca autoritățile competente din statul membru gazdă să impună unui beneficiar stabilit în acest stat membru să sisteze plățile către cocontractantul său stabilit într-un alt stat membru (de origine) sau chiar să plătească o garanție într-un cuantum echivalent cu prețul lucrării încă neplătit, pentru a garanta plata eventualei amenzi care ar putea fi aplicată acestui cocontractant în cazul unei încălcări dovedite a legislației muncii din statul membru gazdă [20];

– în același sens se pronunță și Hotărârea Maksimovic și alții [21];

– în ceea ce privește detașarea de lucrători dintr-un stat terț de către o întreprindere prestatoare de servicii cu sediul într-un stat membru al Uniunii, Curtea a statuat că o reglementare națională care condiționează prestarea de servicii pe teritoriul național de către o întreprindere stabilită într-un alt stat membru de eliberarea unei autorizații administrative constituie o restrângere a liberei prestări a

13 Hotărârea Arblade și alții, punctul 80. A se vedea, cu titlu de exemplu, Hotărârea Mazzoleni și ISA, punctul 27, 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, EU:C:2001:564, punctul 33), Hotărârea Portugaia Construções, punctul 20, și Hotărârea din 12 octombrie 2004, Wolff & Müller (C-60/03, EU:C:2004:610, denumită în continuare „Hotărârea Wolff & Muller”, punctul 35).

14 A se vedea Hotărârea Seco și Desquenne & Giral, punctul 10.

15 A se vedea Hotărârea Guiot, punctul 15, și Hotărârea Arblade și alții, punctul 51.

16 Hotărârea Wolff & Müller, punctele 35, 36 și 41.

17 Punctul 14.

18 Hotărârea din 3 decembrie 2014, De Clercq și alții (C-315/13, EU:C:2014:2408, denumită în continuare „Hotărârea De Clercq și alții”, punctul 66 și jurisprudența citată).

19 Hotărârea Maksimovic și alții, punctul 26, și Hotărârea De Clercq și alții, punctul 47.

20 Punctul 50.

21 Punctul 50.

serviciilor în sensul articolului 56 TFUE [22]. Această situație există și în cazul în care i se impune obligația de a obține permise de muncă pentru detașarea propriilor lucrători care sunt resortisanți ai unor state terțe și care au locuit și au lucrat legal în celălalt stat membru [23].

B. Armonizarea legislațiilor prin intermediul directivelor

1. Directiva 96/71 și modificările sale anterioare anului 2018

31. Ca urmare a îndoielilor referitoare la ce norme ale dreptului muncii național ar putea fi impuse întreprinderilor care își detașează lucrătorii, statele membre au solicitat legiuitorului Uniunii să armonizeze legislațiile respective.

32. Directiva 96/71 reglementează trei tipuri de detașări: a) prestarea directă de servicii de către o întreprindere, în cadrul unui contract de servicii [24], b) detașarea la o unitate sau întreprindere care aparține grupului („detașare intragrup") și c) detașarea, prin punerea la dispoziție a unui lucrător de către un agent de muncă temporară situat în alt stat membru.

33. Directiva 96/71 urmărea să promoveze prestarea de servicii transnațională prin crearea unor condiții de concurență loială și prin măsuri care să garanteze respectarea drepturilor lucrătorilor detașați.

34. Obiectivul său era, așadar, să asigure condițiile de muncă și de încadrare aplicabile într-un raport de muncă ce se desfășoară într-un context transnațional. În acest scop, directiva respectivă urmărea să coordoneze reglementările statelor membre „astfel încât să se prevadă un nucleu de *norme imperative de protecție minimă*, care trebuie respectate, în țara gazdă, de angajatorii care detașează lucrători în vederea executării unor lucrări cu caracter temporar pe teritoriul statului membru în care sunt prestate serviciile" [25].

35. Aceste obiective sunt reproduse la articolul 3 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 96/71:

– pe de o parte, are scopul de a asigura o concurență loială între întreprinderile naționale și cele care realizează o prestare de servicii transnațională; acestea din urmă trebuie să recunoască lucrătorilor lor, în ceea ce privește o listă limitată de materii, condițiile de muncă și de încadrare în muncă stabilite în statul membru gazdă;

– pe de altă parte, urmărește să asigure lucrătorilor detașați aplicarea normelor de protecție minimă din statul membru gazdă în ceea ce privește condițiile de muncă și de încadrare în muncă referitoare la materiile menționate, pe perioada în care efectuează o muncă temporară pe teritoriul statului membru respectiv [26].

22 Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche și alții (C-18/17, EU:C:2018:904, punctul 44 și jurisprudența citată).

23 Hotărârea din 21 octombrie 2004, Comisia/Luxemburg (C-445/03, EU:C:2004:655, punctul 24).

24 Aceasta este situația cea mai frecventă: o întreprindere stabilită într-un stat membru își detașează lucrători, în nume propriu sau sub coordonarea sa, pe teritoriul altui stat membru, pentru o prestare de servicii transnațională. Se încheie un contract între întreprinderea care face detașările și destinatarul prestării de servicii care își desfășoară activitatea în alt stat membru, cu condiția să existe un raport de muncă între acea întreprindere și lucrător pe perioada detașării. A se vedea Hotărârea din 3 aprilie 2008, Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189; denumită în continuare „Hotărârea Rüffert", punctul 19), și Hotărârea din 19 decembrie 2019, Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110, denumită în continuare „Hotărârea Dobersberger", punctul 29).

25 Considerentul (13). Sublinierea noastră.

26 Hotărârea din 12 februarie 2015, Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2015:86, denumită în continuare „Hotărârea Sähköalojen ammattiliitto", punctul 28), și Hotărârea din 8 decembrie 2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809, denumită în continuare „Hotărârea Laval un Partneri", punctele 74 și 76).

36. Punerea în aplicare a Directivei 96/71 a fost dificilă de la bun început, din cauza neclarității și a impreciziei anumitor termeni și condiții de aplicare [27].

37. Curtea a încercat să clarifice o parte dintre noțiunile cele mai relevante din această materie:

– în ceea ce privește „salariul minim", definiția elementelor care constituie această noțiune depinde de dreptul statului membru vizat, cu singura condiție ca definiția respectivă (care poate rezulta din legislație sau din convențiile colective naționale aplicabile sau din interpretarea efectuată de instanțele naționale cu privire la acestea) să nu împiedice libera prestare a serviciilor între statele membre;

– Curtea a trebuit să precizeze de la caz la caz ce elemente trebuiau să fie incluse (sau nu) în salariul minim, în special în Hotărârile Comisia/Germania, Isbir și Sähköalojen ammattiliitto [28].

38. Hotărârea Laval un Partneri a avut o importanță deosebită, deoarece: a) pe de o parte, în aceasta s-a statuat că statele membre sunt obligate să acorde lucrătorilor detașați nivelul minim de protecție prevăzut de legislația lor națională și b), pe de altă parte, în ea s-a reținut că, fără a aduce atingere posibilității întreprinderilor stabilite în alte state membre de a adera de bunăvoie în statul membru gazdă, în special în cadrul unui angajament luat față de propriul personal detașat, la o convenție colectivă de muncă eventual mai favorabilă, nivelul de protecție care trebuie garantat lucrătorilor detașați pe teritoriul statului membru gazdă este limitat, în principiu, la cel prevăzut la articolul 3 alineatul (1) primul paragraf literele (a)-(g) din Directiva 96/71 [29].

39. În plus, în hotărârea respectivă, Curtea a afirmat că articolul 3 din Directiva 96/71 (împreună cu articolul 56 TFUE) trebuiau să fie interpretate în sensul că se opun posibilității ca o organizație sindicală să încerce să constrângă, printr-o acțiune colectivă care ia forma blocării unor șantiere, un prestator de servicii stabilit într-un alt stat membru să inițieze o negociere cu privire la salariile care trebuie plătite lucrătorilor detașați, precum și să adere la o convenție colectivă ale cărei clauze stabilesc, pentru unele dintre materiile respective, condiții mai favorabile decât cele care decurg din actele cu putere de lege relevante, deși alte clauze privesc materii care nu sunt prevăzute la articolul 3 din directiva menționată [30].

40. Hotărârea Laval un Partneri a fost precedată de Hotărârea Transport Workers' Federation și Finnish Seamen's Union [31] și urmată de Hotărârea Rüffert și Comisia/Luxemburg [32], care au considerat că anumite măsuri de protecție a lucrătorilor care restrângeau libera prestare a serviciilor sau libertatea de stabilire erau nejustificate.

27 Facem trimitere în acest sens la Eckhard Voss, Michele Faioli, Jean-Philippe Lhernould, Feliciano Iudicone, Fondazione Giacomo, Posting of Workers Directive – current situation and challenges, European Parliament, 2016, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579001/IPOL_STU(2016)579001_EN.pdf, și la Fotonopoulou Basurko, O., „Reflexiones en torno a la noción de habitualidad vs. temporalidad en las normas de derecho internacional privado del trabajo europeas", în Fotonopoulou Basurko, O., (coord.), *El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión europea: presente y futuro*, Atelier, Barcelona, 2018, p. 258-262.

28 Hotărârea din 14 aprilie 2005, Comisia/Germania (C-341/02, EU:C:2005:220, punctele 25-43), Hotărârea din 7 noiembrie 2013, Isbir (C-522/12, EU:C:2013:711, denumită în continuare „Hotărârea Isbir", punctele 39-45), și Hotărârea Sähköalojen ammattiliitto, punctele 38-70.

29 Hotărârea Laval un Partneri, în special, punctele 80 și 81.

30 *Ibidem*, punctul 111.

31 Hotărârea din 11 decembrie 2007 (C-438/05, EU:C:2007:772).

32 Hotărârea din 19 iunie 2008 (C-319/06, EU:C:2008:350).

41. Această jurisprudență a fost considerată de sindicate ca fiind în defavoarea intereselor lucrătorilor detașați [33] și a fost criticată, deoarece părea să transforme Directiva 96/71 în limita maximă a drepturilor pe care un stat membru gazdă putea să le confere lucrătorilor detașați și să le prevadă în sarcina întreprinderilor care îi detașau [34]. Nu este surprinzător că aceasta a condus la solicitări de reformare a Directivei 96/71 [35].

42. La acestea s-a adăugat impactul extinderilor Uniunii în anii 2004 și 2007, cu alte cuvinte aderarea a noi state membre cu un potențial notabil de export de lucrători detașați. Criza economică din anul 2008 a afectat de asemenea aplicarea Directivei 96/71, prin faptul că a favorizat detașările transnaționale de lucrători și a contribuit la dezvoltarea unor practici frauduloase (întreprinderi fictive sau *letter box companies* [întreprinderi de tip „cutie poștală”], falșii lucrători independenți) [36] pentru a eluda protecția „minimă” acordată de aceasta lucrătorilor detașați.

43. Un prim progres în procesul de reformare a fost adoptarea Directivei 2014/67, care avea scopul de a garanta respectarea Directivei 96/71 prin impunerea unor instrumente noi și consolidate pentru combaterea și sancționarea tuturor abuzurilor, a eludărilor sau a fraudelor în situațiile de detașare transnațională de lucrători [37].

44. Directiva 2014/67 conține de asemenea dispoziții pentru îmbunătățirea cooperării administrative între autoritățile naționale competente în materie de detașare. Aceasta reglementează măsurile de control care trebuie aplicate de statele membre atunci când supraveghează respectarea condițiilor de muncă ale lucrătorilor detașați. În plus, aceasta prevede instituirea unor controale și a unor mecanisme de monitorizare adecvate și eficace, precum și a unor inspecții efectuate de autoritățile naționale, pentru a monitoriza respectarea Directivei 96/71.

2. Directiva 2018/957

45. Statele membre aveau termen-limită până la 18 iunie 2016 pentru a transpune Directiva 2014/67 în legislația lor națională [38]. Înainte de expirarea termenului respectiv, la 8 martie 2016, Comisia a prezentat o propunere de modificare a Directivei 96/71 [39].

46. Examinarea acestei propuneri a evidențiat divergențele dintre statele membre care *exportă* și cele care *primesc* lucrători detașați:

– printr-o scrisoare comună, Germania, Austria, Belgia, Franța, Luxemburg, Țările de Jos și Suedia și-au exprimat sprijinul pentru modernizarea Directivei 96/71, cu scopul de a consacra principiul „remunerației egale pentru aceeași muncă desfășurată în același loc”. Aceste state membre au

33 Hotărârea din 17 noiembrie 2015, RegioPost (C-115/14, EU:C:2015:760, punctul 66), a condus la o anumită schimbare de orientare, în aceasta apreciindu-se că „articolul 26 din Directiva 2004/18 coroborat cu Directiva 96/71 permite statului membru gazdă să prevadă, în cadrul atribuirii unui contract de achiziții publice, o normă imperativă de protecție minimă prevăzută la articolul 3 alineatul (1) primul paragraf litera (c) din această directivă, precum cea în discuție în litigiul principal, care impune respectarea de către întreprinderile stabilite în alte state membre a unui nivel al salariului minim în beneficiul lucrătorilor lor detașați pe teritoriul statului membru gazdă în scopul executării acestui contract de achiziții publice. Astfel, o asemenea normă face parte din nivelul de protecție care trebuie garantat lucrătorilor respectivi”.

34 Kilpatrick, C., „Laval's regulatory conundrum: collective standard-setting and the Court's new approach to posted workers”, în *European Law Review*, nr. 6, 2009, p. 848; Rocca, M., *Posting of Workers and Collective Labour Law: There and Back Again. Between Internal Markets and Fundamental Rights*, Intersentia, Amberes, 2015, p. 181-204.

35 A se vedea analiza efectuată de Van Nuffel, P., și Afanasjeva, S., „The Posting Workers Directive revised: enhancing the protection of workers in the cross-border provision of services”, în *European Papers*, 2018, nr. 3, p. 1411-1413.

36 Perdisini, M. și Pallini, M., *Exploring the fraudulent contracting of work in the European Unio*n, 2016, Eurofound, p. 9-18.

37 Directiva 2014/67 a abordat problemele rezultate din așa-numitele „întreprinderi tip «cutie poștală»” și a consolidat capacitatea statelor membre de a monitoriza condițiile de muncă și de a garanta respectarea normelor aplicabile. Aceasta enumeră, printre altele, criteriile care dovedesc existența unei legături reale între angajator și statul membru de stabilire, aplicabile de asemenea pentru a stabili dacă o persoană corespunde definiției unui lucrător detașat.

38 A se vedea Marchal Escalona, N., „El desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios: hacia un marco normativo europeo más seguro, justo y especializado”, în *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2019, nr. 1, p. 91-95.

39 COM(2016) 128 final din 18 martie 2016, Propunere de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 96/71.

sugerat următoarele: dispozițiile privind condițiile sociale și de muncă, printre care se numără în special salarizarea, aplicabile lucrătorilor detașați ar trebui modificate și extinse; ar trebui să se ia în considerare stabilirea unei limite maxime a perioadelor de detașare, acordându-se o atenție specială alinierii dispozițiilor la regulamentul Uniunii privind coordonarea sistemelor de securitate socială; ar trebui clarificate condițiile aplicabile sectorului transportului rutier;

– în altă scrisoare comună, Bulgaria, Republica Cehă, Slovacia, Estonia, Ungaria, Letonia, Lituania, Polonia și România au susținut, dimpotrivă, că o revizuire a Directivei 96/71 este prematură și că acest proces ar trebui amânat pentru perioada de după expirarea termenului pentru transpunerea Directivei 2014/67 și după evaluarea atentă a efectelor acesteia. Aceste state membre și-au exprimat îngrijorarea cu privire la faptul că principiul remunerației egale pentru aceeași muncă desfășurată în același loc ar putea genera obstacole pe piața unică, deoarece diferențele de salarizare constituie un element legitim al avantajului competitiv pe care îl au prestatorii de servicii. De asemenea, aceste țări considerau că lucrătorii detașați ar trebui să intre în continuare sub incidența legislației statului membru de origine în ceea ce privește securitatea socială; prin urmare, nu ar trebui să se ia nicio măsură pentru revizuirea legăturilor dintre detașarea lucrătorilor și coordonarea securității sociale în acest sens.

47. În termenul prevăzut la articolul 6 din Protocolul nr. 2, 14 parlamente naționale au trimis avize motivate Comisiei, în care au declarat că propunerea din 8 martie 2016 nu respecta principiul subsidiarității. Astfel, acestea au activat procedura prevăzută la articolul 7 alineatul (2) din Protocolul nr. 2 din tratat privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității.

48. Propunerea Comisiei avea ca temei juridic normele referitoare la piața internă, mai precis articolul 53 alineatul (1) TFUE și articolul 62 TFUE. În urma analizării conținutului său, Comisia a concluzionat că revizuirea Directivei 96/71 era conformă cu principiul subsidiarității consacrat la articolul 5 alineatul (3) TUE și că nu era necesară retragerea sau modificarea ei[40].

49. La finalul unor negocieri complexe în cadrul Consiliului și al Parlamentului European[41], revizuirea Directivei 96/71 a fost aprobată la 28 iunie 2018, prin adoptarea Directivei 2018/957, care, la articolul 3, prevede ca termen de transpunere data de 30 iulie 2020 și a cărei aplicare în privința serviciilor de transport rutier depinde de adoptarea unui act normativ specific.

50. Directiva 2018/957 a fost adoptată, cu votul împotrivă al Poloniei și al Ungariei și cu abținerea Croației, a Lituaniei, a Letoniei și a Regatului Unit.

51. În sfârșit, trebuie subliniat că modificarea Directivei 96/71 prin adoptarea Directivei 2018/957 a fost însoțită de o propunere de modificare a Regulamentului (CE) nr. 883/2004[42] și de instituire a Autorității Europene a Muncii[43], al cărei obiectiv este de a asista statele membre și Comisia în aplicarea și în asigurarea respectării dreptului Uniunii în domeniul mobilității transfrontaliere a forței de muncă (inclusiv Directiva 96/71), precum și în coordonarea sistemelor de securitate socială în cadrul Uniunii.

40 COM(2016) 505 final din 20 iulie 2016, Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, către Consiliu și către parlamentele naționale privind propunerea de directivă de modificare a Directivei privind detașarea lucrătorilor, în ceea ce privește principiul subsidiarității, în conformitate cu Protocolul nr. 2.

41 A se vedea analiza lui Van Nuffel, P., și Afanasjeva, S., „The Posting Workers Directive revised: enhancing the protection of workers in the cross-border provision of services”, în *European Papers*, 2018, nr. 3, p. 1414-1416.

42 COM(2016) 815 final din 13 decembrie 2016, Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 883/2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială și a Regulamentului (CE) nr. 987/2009 de stabilire a procedurii de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 883/2004.

43 Regulamentul (UE) 2019/1149 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 iunie 2019 de instituire a unei Autorități Europene a Muncii, de modificare a Regulamentului (CE) nr. 883/2004, a Regulamentului (UE) nr. 492/2011 și a Regulamentului (UE) 2016/589 și de abrogare a Deciziei (UE) 2016/344 (JO 2019, L 186, p. 21).

IV. Primul motiv: eroare în alegerea temeiului juridic al Directivei 2018/957

A. Argumente

52. Potrivit guvernului maghiar, articolul 53 alineatul (1) TFUE și articolul 62 TFUE, care prevăd apropierea legislațiilor în materia liberei prestări a serviciilor, nu constituie un temei juridic adecvat pentru Directiva 2018/957. Având în vedere obiectivul și conținutul său, această directivă urmărește exclusiv sau cu caracter principal protecția lucrătorilor, astfel încât legiuitorul Uniunii ar fi trebuit să o adopte în temeiul articolului 153 TFUE sau, cel puțin, să se bazeze în principal pe acest din urmă temei juridic în domeniul politicii sociale.

53. În opinia guvernului respectiv, Directiva 2018/957 nu elimină restricțiile privind libera prestare a serviciilor, ci creează obstacole pentru întreprinderile care prestează servicii transnaționale prin detașarea forței de muncă, deoarece introduce măsuri de protecție a lucrătorilor detașați. Obiectivul principal al acesteia este egalitatea de tratament a lucrătorilor, în special extinderea egalității de remunerare (remunerație egală pentru aceeași muncă desfășurată în același loc).

54. În cazul în care durata unei detașări în cadrul unei prestări de servicii transnaționale depășește 12 luni (sau 18 luni, în mod excepțional), directiva impune obligația de a aplica aceleași condiții de muncă și de încadrare în muncă în privința acestora precum în cazul lucrătorilor din țara gazdă. Pentru perioade mai mici, guvernul maghiar consideră că directiva consolidează *nucleul dur* al normelor obligatorii care garantează acestor lucrători o protecție minimă pe durata detașării în statul membru gazdă.

55. Guvernul maghiar consideră că Directiva 2018/957 nu ar trebui să aibă același temei juridic ca Directiva 96/71: conținutul celei din anul 2018 se limitează la protecția lucrătorilor detașați, fără să includă dispoziții care să vizeze liberalizarea prestării de servicii.

56. Guvernul maghiar invocă de asemenea jurisprudența privind supremația temeiului juridic cel mai specific. La momentul adoptării Directivei 96/71, s-a recurs la temeiul general al apropierii legislațiilor în materia liberei prestări a serviciilor, deoarece nu exista altul mai specific. Atunci când a fost adoptată Directiva 2018/957, exista deja acest temei mai specific (articolul 153 TFUE) la care ar fi trebuit să recurgă legiuitorul Uniunii.

57. Comisia, Consiliul, Parlamentul European și guvernele statelor membre interveniente consideră că temeiul juridic al Directivei 2018/957 [articolul 53 alineatul (1) TFUE și articolul 62 TFUE] este cel corect.

B. Apreciere

58. Jurisprudența Curții cu privire la alegerea temeiului juridic a fost sintetizată în Hotărârea Republica Cehă/Parlamentul și Consiliul [44] în termenii reproduși în continuare:

– „[A]legerea temeiului juridic al unui act al Uniunii trebuie să se întemeieze pe elemente obiective, care pot fi supuse unui control jurisdicțional, printre care figurează finalitatea și conținutul actului. Dacă, prin analizarea actului în discuție, se dovedește că acesta urmărește o dublă finalitate sau că are o componentă dublă și dacă una dintre acestea poate fi identificată ca fiind principală ori preponderentă, iar cealaltă nu este decât accesorie, actul trebuie să aibă un temei juridic unic, și anume temeiul impus de finalitatea sau de componenta principală ori preponderentă” [45].

44 Hotărârea din 3 decembrie 2019 (C-482/17, EU:C:2019:1035; denumită în continuare „Hotărârea Republica Cehă/Parlamentul și Consiliul”).

45 *Ibidem*, punctul 31.

– „În plus […], pentru a se stabili temeiul juridic adecvat, poate fi luat în considerare contextul juridic în care se înscrie o nouă reglementare, în special întrucât un astfel de context poate furniza o clarificare cu privire la scopul reglementării menționate” [46].

– „[Î]n ceea ce privește o reglementare care modifică o reglementare existentă, trebuie luată în considerare de asemenea, în scopul identificării temeiului juridic al acesteia, reglementarea existentă pe care o modifică și în special obiectivul și conținutul său” [47].

– În plus, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că, după adoptarea unei norme de armonizare, „legiuitorul Uniunii nu poate fi privat de posibilitatea de a adapta acest act în funcție de orice modificare a împrejurărilor sau de orice evoluție a cunoștințelor, având în vedere sarcina care îi revine de a garanta protecția intereselor generale recunoscute de tratat” [48].

59. Vom verifica, așadar, potrivit jurisprudenței respective, dacă modificarea Directivei 96/71 se încadrează în marja de apreciere a instituțiilor Uniunii, în acest scop fiind necesar: i) să se identifice obiectivul principal al Directivei 2018/957, ii) să se examineze conținutul ei [49] și iii) să se analizeze contextul în care a fost adoptată.

1. Obiectivul Directivei 2018/957

60. Pentru a identifica *obiectivul principal* al directivei respective, trebuie să se ia în considerare expunerea de motive a acesteia și dispozițiile pe care le conține, în ansamblu [50].

61. Considerentele Directivei 2018/957 evidențiază faptul că aceasta urmărește să asigure un echilibru, care nu este întotdeauna ușor de obținut, între două interese care nu coincid în mod obligatoriu [51]:

– pe de o parte, garantarea în favoarea întreprinderilor din statele membre a posibilității de a efectua prestări de servicii [52] transnaționale prin detașarea, fără restricții nejustificate, a lucrătorilor din statul lor de stabilire, astfel încât să își poată valorifica avantajul concurențial, în cazul în care au costuri salariale mai mici;

– pe de altă parte, protecția drepturilor lucrătorilor detașați [53], a căror situație profesională în statul de destinație trebuie să fie similară cu cea a lucrătorilor din statul respectiv.

62. Referirile la acest echilibru (între interesele întreprinderilor prestatoare de servicii și protecția socială a lucrătorilor detașați) sunt constante în expunerea de motive a Directivei 2018/957 [54]. De exemplu, în considerentul (10) al acesteia, după ce se arată că „este necesar să se asigure un nivel mai ridicat de protecție a lucrătorilor pentru a se garanta libertatea de a presta servicii pe bază echitabilă

46 *Ibidem*, punctul 32.

47 *Ibidem*, punctul 42.

48 *Ibidem*, punctul 38.

49 Hotărârea din 21 iunie 2018, Polonia/Parlamentul și Consiliul (C-5/16, EU:C:2018:483, punctul 49).

50 Hotărârea din 27 ianuarie 2000, DIR International Film și alții/Comisia (C-164/98 P, EU:C:2000:48, punctul 26).

51 Astfel, considerentul (1): „[…] a garanta condiții de concurență echitabile pentru întreprinderi și respectarea drepturilor lucrătorilor”. La această dualitate face aluzie de asemenea considerentul (4): Directiva 2018/957 dorește se analizeze dacă Directiva 96/71 „asigură în continuare echilibrul adecvat între necesitatea de a promova libertatea de a presta servicii și de a asigura condiții de concurență echitabile, pe de o parte, și necesitatea de a proteja drepturile lucrătorilor detașați, pe de altă parte”.

52 În considerentul (2) se arată că: „Libertatea de a presta servicii include dreptul întreprinderilor de a presta servicii pe teritoriul unui alt stat membru și de a-și detașa temporar lucrătorii pe teritoriul statului membru respectiv în acest scop”.

53 Considerentul (3) reiterează obiectivul de promovare a justiției sociale și a protecției sociale, care urmărește să protejeze lucrătorii detașați. Considerentele (5)-(9) se referă de asemenea la protecția lucrătorilor detașați.

54 Acesta este reiterat în considerentul (24): „Prezenta directivă stabilește, în ceea ce privește libertatea de a presta servicii și protecția lucrătorilor detașați, un cadru echilibrat nediscriminatoriu, transparent și proporțional, respectând în același timp diversitatea relațiilor între partenerii sociali la nivel național. Prezenta directivă nu împiedică aplicarea unor condiții de muncă și de încadrare în muncă mai favorabile pentru lucrătorii detașați”.

atât pe termen scurt, cât și pe termen lung, în special prin împiedicarea utilizării abuzive a drepturilor garantate prin tratate", se adaugă în contrapondere că „normele care asigură o astfel de protecție a lucrătorilor nu pot aduce atingere dreptului întreprinderilor care detașează lucrători pe teritoriul unui alt stat membru de a invoca libertatea de a presta servicii".

63. Un echilibru corespunzător între aceste două interese trebuie să asigure, în plus, o concurență loială între întreprinderile care detașează lucrători și cele situate în statul de destinație.

64. Este cert că o bună parte din considerentele Directivei 2018/957 se referă în special la protecția lucrătorilor detașați. Această repetiție se explică prin faptul că, în anul 2018, s-a dorit reformarea Directivei 96/71 tocmai pentru a modifica echilibrul stabilit în aceasta din urmă și pentru a oferi o protecție mai bună lucrătorilor detașați. Legiuitorul Uniunii a considerat că această modificare este indispensabilă în lumina evoluției piețelor muncii din Uniune după extinderi succesive și ca urmare a crizei economice din anul 2008.

2. Conținutul Directivei 2018/957

65. Conținutul acestei directive este în acord cu obiectivele enunțate în considerentele sale. Noua versiune a articolului 1 alineatul (1) din Directiva 96/71 pune mai mult accentul pe protecția drepturilor lucrătorilor detașați, în timp ce versiunea anterioară se concentra pe întreprinderile care îi angajează.

66. Schimbările introduse de Directiva 2018/957 în Directiva 96/71 urmează, repetăm, logica îmbunătățirii condițiilor de muncă ale lucrătorilor detașați, apropiindu-le de cele ale lucrătorilor din statul membru gazdă. Astfel:

– perioada maximă de detașare este stabilită la un an (sau, în mod excepțional, la 18 luni). La finalul acestei perioade, lucrătorul detașat devine *lucrător pe termen lung*[55], căruia i se aplică, în principiu, aceleași condiții de muncă precum lucrătorilor din statul membru gazdă;

– în ceea ce privește lucrătorii detașați pentru perioade mai mici de un an (sau, în mod excepțional, de 18 luni), se înmulțesc domeniile la care se extinde obligația egalității de tratament între aceștia și resortisanți[56]. În special, noțiunea de „salariul minim" este înlocuită cu cea de „remunerație";

– sunt îmbunătățite condițiile de muncă ale lucrătorilor detașați de agențiile de plasare a forței de muncă sau de agenții de muncă temporară. În prezent, statele membre trebuie să garanteze (înainte era opțional) că aceste entități le asigură condițiile de muncă aplicabile, în conformitate cu articolul 5 din Directiva 2008/104/CE[57], lucrătorilor puși la dispoziție de agenții de muncă temporară stabiliți în statul membru gazdă.

67. Pe lângă aceste modificări, Directiva 2018/957 include și alte schimbări referitoare la monitorizarea, controlul și punerea în aplicare a Directivei 96/71, generate de adoptarea Directivei 2014/67.

68. Conținutul Directivei 2018/957, analizat în ansamblul său, urmărește, așadar, să sporească protecția drepturilor lucrătorilor detașați, însă întotdeauna în contextul unei prestări de servicii transnaționale realizate de o întreprindere.

55 Denumire utilizată de Marchal Escalona, N., „El desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios: hacia un marco normativo europeo más seguro, justo y especializado", în *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2019, nr. 1, p. 96-98.

56 La litera (h) se includ „condițiile privind cazarea lucrătorilor, atunci când sunt oferite de angajator lucrătorilor trimiși de la locul lor de muncă obișnuit", și, la litera (i), „indemnizațiile sau rambursarea cheltuielilor de transport, cazare și masă pentru lucrătorii trimiși departe de casă din rațiuni profesionale".

57 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind munca prin agent de muncă temporară (JO 2008, L 327, p. 9).

3. Contextul în care se adoptă Directiva 2018/957

69. Astfel cum am arătat, Directiva 96/71 a avut un proces complex de adoptare. Prin intermediul acesteia s-a urmărit promovarea și facilitarea prestării transfrontaliere de servicii, protejarea lucrătorilor detașați și asigurarea unei concurențe loiale între întreprinderile din statul de origine și cele din statele membre de destinație.

70. *Status quo*-ul obținut în anul 1996 a fost modificat prin extinderile Uniunii din anii 2004 și 2007, astfel cum s-a arătat anterior[58]. Numărul detașărilor transnaționale de lucrători a crescut pentru acest motiv, căruia i s-a adăugat criza economică din anul 2008.

71. În acest context, instituțiile politice ale Uniunii, motivate de asemenea de lipsa de claritate a anumitor noțiuni din cuprinsul său, au considerat că se impune reformarea Directivei 96/71, aceasta realizându-se în două etape: a) adoptarea Directivei 2014/67, care, fără să modifice Directiva 96/71, a instituit mecanisme pentru a îmbunătăți punerea în aplicare a acesteia, ca urmare a apariției unui număr mare de încălcări în cadrul detașărilor transnaționale de lucrători, și b) adoptarea Directivei 2018/957, care introduce modificările descrise anterior.

72. Dificultățile – menționate deja – cu care se confruntă Comisia, Consiliul și Parlamentul European pentru a continua această reformă au evidențiat un conflict puternic de interese între statele de origine a întreprinderilor și statele gazdă. Această acțiune în anulare și cea introdusă de Polonia (C-626/18) împotriva Directivei 2018/957 scot în evidență intensitatea divergențelor dintre statele membre.

4. Opinia noastră cu privire la temeiul juridic

73. După analizarea obiectivelor, a conținutului și a contextului Directivei 2018/957, trebuie să se stabilească dacă temeiul juridic utilizat pentru adoptarea sa [articolul 53 alineatul (1) TFUE și articolul 62 TFUE] este corect, astfel cum susțin Parlamentul European, Consiliul, Comisia și guvernele german, francez și neerlandez, sau dacă, dimpotrivă, directiva respectivă ar fi trebuit adoptată având ca temei juridic articolul 153 TFUE, astfel cum susține Ungaria.

74. Împărtășim opinia Ungariei potrivit căreia obiectivele și conținutul Directivei 2018/957 sunt orientate în principal spre protecția drepturilor lucrătorilor detașați. Totuși, această împrejurare nu permite să se concluzioneze că originile sale trebuie căutate în mod inevitabil în articolul 153 TFUE.

75. Amintim mai întâi că Directiva 2018/957 a efectuat o modificare importantă, dar limitată, a Directivei 96/71. Potrivit jurisprudenței Curții, un act de modificare a unui alt act anterior are în mod normal același temei juridic[59], ceea ce ni se pare logic. Prin urmare, articolul 53 alineatul (1) TFUE și articolul 62 TFUE pot constitui un temei juridic adecvat pentru Directiva 2018/957, astfel cum au constituit la momentul respectiv pentru Directiva 96/71, pe care aceasta o modifică.

76. Directiva 2018/957 adaptează soluția legislativă dată de Directiva 96/71 la fenomenul detașării transnaționale (intensificate) de lucrători, cu scopul de a facilita libera prestare a serviciilor de către întreprinderile care recurg la această formă de mobilizare a forței de muncă.

77. Această adaptare a fost necesară, repetăm, pentru evoluția piețelor muncii din Uniune și a fost orientată pe o protecție mai bună a condițiilor de muncă ale lucrătorilor detașați. Este posibil ca, în anumite cazuri, ea să implice o reducere corelativă a competitivității întreprinderilor de a presta servicii în alte state membre utilizând metoda respectivă, însă aceasta este opțiunea (legitimă) a legiuitorului european.

58 Punctele 41-44 din prezentele concluzii.

59 Hotărârea Republica Cehă/Parlamentul și Consiliul, punctul 42.

78. Astfel cum am menționat cu ocazia analizării jurisprudenței Curții în această materie, atunci când adoptă o normă de armonizare, legiuitorul Uniunii nu poate fi privat de posibilitatea de a adapta acest act în funcție de orice modificare a împrejurărilor sau de orice evoluție a cunoștințelor, având în vedere sarcina care îi revine de a garanta protecția intereselor generale recunoscute de tratat [60].

79. Este tocmai ce s-a întâmplat cu adoptarea Directivei 2018/957. Legiuitorul Uniunii a introdus modificări în Directiva 96/71 pentru a adapta echilibrul de interese reflectat de aceasta la noua situație generată de circulația transnațională a lucrătorilor. Interesele aflate în conflict sunt aceleași, însă punctul de convergență și punctul de echilibru dintre ele s-au deplasat către o protecție mai bună a drepturilor lucrătorilor respectivi. Această reechilibrare nu justifică schimbarea temeiului juridic în raport cu Directiva 96/71.

80. Ungaria menționează jurisprudența Curții cu privire la alegerea temeiului juridic mai specific, în cazul existenței mai multor temeiuri juridice pentru adoptarea unui act normativ al Uniunii [61]. În opinia sa, articolul 153 TFUE are caracter mai specific decât articolul 53 alineatul (1) TFUE și articolul 62 TFUE pentru adoptarea Directivei 2018/957, deoarece aceasta este orientată spre protecția drepturilor lucrătorilor, iar nu pe eliminarea obstacolelor din calea liberei circulații a serviciilor.

81. Nu împărtășim acest argument. Articolul 153 alineatul (2) TFUE conține două temeiuri juridice diferite:

– la litera (a), acesta prevede adoptarea unor măsuri menite să încurajeze cooperarea dintre statele membre în materie socială, cu excluderea oricărei armonizări;

– la litera (b), acesta prevede posibilitatea de a adopta, în anumite materii sociale, „recomandări minime aplicabile treptat”, ținând seama de condițiile existente în fiecare dintre statele membre.

82. Niciunul dintre aceste două temeiuri juridice nu este un temei adecvat pentru Directiva 2018/957. În ceea ce privește lucrătorii detașați în cadrul unei prestări de servicii transnaționale, ceea ce trebuie să se stabilească – iar directiva respectivă face acest lucru – este legislația muncii care li se aplică pe durata detașării lor în statul gazdă. În acest scop, cooperarea dintre statele membre prevăzută la articolul 153 alineatul (2) litera (a) TFUE este insuficientă, în special având în vedere că interesele statelor membre de origine și de destinație pot fi diferite, astfel cum evidențiază prezentul litigiu.

83. Pentru a stabili legislația care se aplică raporturilor de muncă (în ceea ce privește anumite aspecte ale acestora) pe durata detașării în statul gazdă nu este necesar nici să se elaboreze normele europene de armonizare minimă la care face referire articolul 153 alineatul (2) litera (b) TFUE. Având în vedere că nu este posibilă o armonizare exhaustivă a tuturor condițiilor de muncă din Uniune, vor exista în continuare diferențe între legislația muncii din statul de origine și cea din statul gazdă.

84. Plecând de la această premisă, Directiva 2018/957 se limitează să indice normele statului membru gazdă aplicabile lucrătorului detașat pe durata prestării de servicii transnaționale de către întreprinderea sa. Interpretată astfel, directiva respectivă se aseamănă cu o *normă privind conflictul de legi*, în conformitate cu care se identifică legislația aplicabilă, pentru a facilita libera prestare de servicii și, totodată, pentru a garanta o protecție socială corespunzătoare a lucrătorilor detașați. Temeiurile juridice de la articolul 153 alineatul (2) TFUE nu au în vedere și nu sunt concepute pentru astfel de situații.

60 *Ibidem*, punctele 38 și 39.

61 Hotărârea din 12 februarie 2015, Parlamentul/Consiliul (C-48/14, EU:C:2015:91, punctul 36 și jurisprudența citată).

85. În consecință, articolul 153 TFUE nu reprezintă un temei juridic *mai specific* decât articolul 53 alineatul (1) TFUE și articolul 62 TFUE, pentru ceea ce ne interesează aici. Aceste ultime două articole au constituit temeiul juridic pentru adoptarea Directivei 96/71 și trebuie să îndeplinească aceeași funcție pentru modificarea ei precum cea întreprinsă prin Directiva 2018/957. În măsura în care aceasta din urmă reflectă o reajustare a echilibrului de interese la care legiuitorul Uniunii a ajuns în anul 1996, temeiul său juridic este același cu cel al Directivei 96/71, fiind însă avute în vedere schimbările care au intervenit de la momentul respectiv în ceea ce privește circulația transnațională a lucrătorilor.

V. Al doilea motiv: încălcarea articolului 153 alineatul (5) TFUE

A. Argumente

86. Guvernul maghiar susține că Directiva 2018/957 este contrară articolului 153 alineatul (5) TFUE, în măsura în care acesta exclude competența legiuitorului Uniunii în materie de remunerații în domeniul raporturilor de muncă.

87. În opinia sa, legiuitorul Uniunii, atunci când a stabilit că remunerația lucrătorilor trebuie să respecte reglementarea în vigoare în statul membru gazdă, a promulgat o directivă care se referă în esență la remunerarea raportului de muncă. Acesta ar fi optat să aleagă temeiurile juridice indicate în Directiva 2018/957, deoarece a constatat că, în lipsa competenței Uniunii, aceasta era singura posibilitate de a reglementa remunerațiile de dreptul muncii, care constituie unul dintre elementele esențiale ale directivei respective. Potrivit guvernului maghiar, prin faptul că a acționat în acest mod, legiuitorul Uniunii a săvârșit un abuz de putere.

88. Comisia, Consiliul, Parlamentul European și guvernele statelor membre interveniente consideră că acest al doilea motiv este neîntemeiat.

B. Apreciere

89. Având în vedere opinia noastră cu privire la primul motiv de anulare, ar fi inutil să ne pronunțăm cu privire la cel de al doilea. Prin urmare, îl vom aborda numai cu titlu subsidiar.

90. Potrivit Curții, întrucât articolul 153 alineatul (5) TFUE [articolul 137 alineatul (5) CE] reprezintă o excepție de la dispozițiile alineatelor (1)-(4) ale aceluiași articol, acesta trebuie să facă obiectul unei interpretări stricte, astfel încât să nu afecteze în mod nejustificat domeniul de aplicare al acestor din urmă alineate și nici să nu denatureze obiectivele articolului 151 TFUE.

91. Rațiunea de a fi a excepției privind „remunerațiile” [noțiune utilizată la articolul 153 alineatul (5)] constă în faptul că stabilirea salariilor intră în domeniul autonomiei contractuale a partenerilor sociali la nivel național și este inclusă în competența statelor membre în materie. În stadiul actual al dreptului Uniunii, remunerațiile nu au făcut obiectul armonizării (conform articolului 151 și următoarelor TFUE, referitoare la politica socială a Uniunii) [62].

92. Excepția respectivă vizează măsurile pe care le-ar implica o ingerință directă a legiuitorului Uniunii în determinarea remunerațiilor profesionale. Această situație ar apărea în cazul în care s-ar urmări uniformizarea totală sau parțială a elementelor constitutive ale salariilor sau a nivelului lor în statele membre.

62 Hotărârea din 15 aprilie 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punctele 123 și 124), și Hotărârea din 13 septembrie 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, punctele 39 și 40).

93. Excepția nu se poate extinde totuși la orice aspect care *are vreo legătură* cu remunerațiile. Această interpretare ar lipsi de sens alte domenii menționate la articolul 153 alineatul (1) TFUE [63].

94. Directiva 2018/957 se limitează să coordoneze aplicarea și să identifice legislația muncii (cea a statului gazdă sau cea a statului de origine) aplicabilă lucrătorilor detașați. Aceasta nu stabilește în niciun caz valorile salariilor care trebuie plătite, ceea ce, repetăm, este de competența statului gazdă și a statului de origine, fiecare pe propriul teritoriu.

95. Excepția prevăzută la articolul 153 alineatul (5) TFUE nu este opozabilă și nici nu poate împiedica adoptarea directivei în discuție în prezenta cauză. Acest fapt este confirmat de considerentul (17) al Directivei 2018/957 [64], care consacră competența exclusivă a statelor membre în ceea ce privește remunerațiile din muncă.

96. În același sens, *noul* articol 3 alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva 96/71 prevede în mod expres că „[…] noțiunea de remunerație este stabilită de dreptul intern și/sau practicile naționale ale statului membru pe teritoriul căruia este detașat lucrătorul […]”.

97. Directiva 2018/957 nuanțează modul de redactare anterior a Directivei 96/71, care făcea referire la „salariul minim”, oferindu-i mai multă exactitate. Or, Curtea asigurase deja că articolul 3 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 96/71:

„– […] face trimitere expres, în scopul aplicării acesteia, la legislația și la practica naționale ale statului membru pe teritoriul căruia este detașat lucrătorul în vederea stabilirii salariului minim vizat la primul paragraf al aceluiași alineat (1);

– în acest context, este necesar să se sublinieze că Directiva 96/71 nu furnizează ea însăși niciun element de definire materială a salariului minim. Preocuparea de a stabili care sunt elementele constitutive ale acestuia în vederea aplicării directivei ține, așadar, de dreptul statului membru în cauză, cu singura condiție ca această definire, astfel cum rezultă din legislația sau din convențiile colective naționale relevante sau din interpretarea conferită acestora de instanțele naționale, să nu aibă drept efect împiedicarea liberei prestări a serviciilor între statele membre.” [65]

98. Aceste afirmații pot fi extrapolate la reformarea Directivei 96/71. În consecință, se poate exclude faptul că Directiva 2018/957 armonizează, din punct de vedere material, remunerațiile lucrătorilor detașați, astfel încât nu încalcă articolul 153 alineatul (5) TFUE.

99. Guvernul maghiar consideră că legiuitorul Uniunii a săvârșit un abuz de putere atunci când a ales temeiurile juridice ale Directivei 2018/957, opinie pe care nu o împărtășim, pentru motivele prezentate. În rest, acesta nu invocă împrejurarea respectivă drept motiv specific de nevaliditate, deoarece consideră că legiuitorul Uniunii ar fi încălcat articolul 153 alineatul (5) TFUE fără să precizeze dacă comportamentul său este contrar procedurii legislative speciale prevăzute la articolul 153 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE [66].

63 Hotărârea din 19 iunie 2014, Specht și alții (C-501/12-C-506/12, C-540/12 și C-541/12, EU:C:2014:2005, punctul 33), Hotărârea din 15 aprilie 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punctul 125), și Hotărârea din 13 septembrie 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, punctul 41).

64 „Competența să stabilească norme privind remunerația, în conformitate cu dreptul intern și/sau cu practicile naționale, revine statelor membre. Competența de a stabili salariile revine exclusiv statelor membre și partenerilor sociali. Ar trebui acordată o atenție deosebită pentru a nu submina sistemele naționale de stabilire a salariilor sau libertatea părților implicate.”

65 Hotărârea Isbir, punctele 36 și 37.

66 Un act este afectat de un abuz de putere numai dacă rezultă din indicii obiective, pertinente și concordante că a fost adoptat în scopul exclusiv sau cel puțin determinant de a atinge alte obiective decât cele pentru care a fost acordată competența în cauză sau de a eluda o procedură special prevăzută de Tratatul FUE pentru a răspunde circumstanțelor cauzei (Hotărârea din 5 mai 2015, Spania/Parlamentul și Consiliul, C-146/13, EU:C:2015:298, punctul 56, și Hotărârea din 16 aprilie 2013, Spania și Italia/Consiliul, C-274/11 și C-295/11, EU:C:2013:240, punctul 33).

100. Prin urmare, cel de al doilea motiv de anulare trebuie respins.

VI. Al treilea motiv: încălcarea articolului 56 TFUE

101. Potrivit guvernului maghiar, Directiva 2018/957 este contrară articolului 56 TFUE, care consacră libera prestare a serviciilor. În opinia sa, obligațiile și restricțiile impuse întreprinderilor stabilite într-un stat membru atunci când detașează lucrători către alte state membre în cadrul unei prestări de servicii sunt discriminatorii, inutile și disproporționate în raport cu obiectivele pe care le urmăresc. În plus, dispozițiile în materia transporturilor încalcă articolul 58 alineatul (1) TFUE.

102. Criticile aduse de guvernul maghiar se concentrează pe trei elemente ale Directivei 2018/957, și anume:

– articolul 1 punctul 2 litera (a), care înlocuiește noțiunea de „salariu minim” cu cea de „remunerație” la articolul 3 alineatul (1) primul paragraf litera (c) din Directiva 96/71;

– articolul 1 punctul 2 litera (b), care adaugă alineatul (1a) la articolul 3 din Directiva 96/71 și prevede aplicarea cvasiintegrală a condițiilor de muncă și de încadrare în muncă din statul membru gazdă în ceea ce privește lucrătorul detașat pentru mai mult de 12 luni, și

– articolul 3 alineatul (3), care se referă la sectorul transportului rutier.

103. Comisia, Consiliul, Parlamentul European și guvernele statelor membre interveniente consideră că al treilea motiv este neîntemeiat.

A. Considerație introductivă: articolul 56 TFUE și directivele de armonizare privind lucrătorii detașați

104. Înainte de a începe analiza acestui motiv, se impune o considerație introductivă cu privire la aplicarea articolului 56 TFUE în ceea ce privește Directiva 2018/957.

105. Astfel cum subliniază Parlamentul European, aplicarea articolului 56 TFUE unei norme de armonizare a Uniunii diferă de utilizarea sa pentru controlarea măsurilor naționale care restrâng acea libertate fundamentală.

106. Desigur, interzicerea restricțiilor privind libera prestare a serviciilor se aplică nu numai măsurilor naționale, ci și celor care emană de la instituțiile Uniunii [67]. Or, nu trebuie pierdut din vedere că legiuitorul Uniunii adoptă normele de armonizare tocmai pentru a facilita libera prestare a serviciilor, asigurând în același timp protecția intereselor sociale fundamentale pe care le poate afecta [68].

107. Jurisprudența Curții cu privire la *normele naționale* care restrâng circulația lucrătorilor detașați în cadrul prestărilor de servicii transnaționale nu poate fi extrapolată pur și simplu la *normele Uniunii* care urmăresc armonizarea acestui fenomen, precum Directiva 2018/957.

67 Hotărârea din 2 septembrie 2015, Groupe Steria (C-386/14, EU:C:2015:524, punctul 39), Hotărârea din 26 octombrie 2010, Schmelz (C-97/09, EU:C:2010:632, punctul 50), și Hotărârea din 18 septembrie 2003, Bosal (C-168/01, EU:C:2003:479, punctele 25 și 26). A se vedea prin analogie, în ceea ce privește libera circulație a mărfurilor, Hotărârea din 25 iunie 1997, Kieffer și Thill (C-114/96, EU:C:1997:316, punctul 27), și Hotărârea din 12 iulie 2012, Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, punctul 80).

68 Hotărârea din 13 mai 1997, Germania/Parlamentul și Consiliul (C-233/94, EU:C:1997:231, punctul 17): „[…] statele membre pot, în anumite împrejurări, să adopte sau să mențină măsuri care împiedică libera circulație. Tocmai acestea sunt obstacolele pe care Comunitatea le poate elimina, în temeiul articolului 57 alineatul (2) din tratat, prin coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre referitoare la accesul și la exercitarea activităților nesalariate. Având în vedere că este vorba despre măsuri de coordonare, Comunitatea ia în considerare interesul general urmărit de diferite state membre și adoptă un nivel de protecție a acelui interes care pare acceptabil în cadrul acesteia”.

108. Astfel cum am arătat deja, prin Directiva 96/71, legiuitorul Uniunii a combinat, în termeni care nu au fost contestați, trei obiective dificil de reconciliat: promovarea și facilitarea prestării de servicii transfrontaliere, protecția lucrătorilor detașați și garantarea unei concurențe loiale între concurenții străini și cei locali. În vederea adaptării sale la modificările survenite, legiuitorul Uniunii a trebuit să restabilească echilibrul respectiv prin intermediul Directivei 2018/957, care pune accentul pe unul dintre acele obiective (îmbunătățirea protecției drepturilor lucrătorilor detașați).

109. Controlul pe care Curtea îl poate efectua cu privire la validitatea unei directivei de armonizare, în cadrul unei acțiuni în anulare, implică aprecierea aspectului dacă aceasta respectă principiul proporționalității, însă nu autorizează Curtea să înlocuiască opțiunile politice subiacente din conținutul său. Fiind un principiu general al dreptului Uniunii, principiul proporționalității „impune ca mijloacele puse în aplicare printr-o dispoziție de drept al Uniunii să fie apte să realizeze obiectivele legitime urmărite de reglementarea în cauză și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestora” [69].

110. Amintim că, în ceea ce privește controlul jurisdicțional al îndeplinirii condițiilor respective, Curtea a stabilit următoarele criterii:

– „[…] Curtea a recunoscut în favoarea legiuitorului Uniunii, în cadrul exercitării competențelor care îi sunt conferite, o putere largă de apreciere în domeniile în care acțiunea sa implică atât alegeri de natură politică, cât și economică sau socială și în care acesta trebuie să efectueze aprecieri și evaluări complexe. Astfel, nu se pune problema dacă o măsură adoptată într-un astfel de domeniu era singura sau cea mai adecvată posibil, numai caracterul vădit inadecvat al acesteia în raport cu obiectivul pe care instituțiile competente îl urmăresc putând afecta legalitatea respectivei măsuri” [70].

– „[…] puterea largă de apreciere a legiuitorului Uniunii, care implică un control jurisdicțional limitat al exercitării sale, nu se aplică exclusiv în ceea ce privește natura și sfera de aplicare ale dispozițiilor care trebuie adoptate, ci și, într-o anumită măsură, în ceea ce privește constatarea datelor de bază” [71].

– „legiuitorul Uniunii este obligat să își întemeieze alegerea pe criterii obiective și să examineze dacă scopurile urmărite de măsura reținută sunt de natură să justifice consecințe economice negative, chiar considerabile, pentru anumiți operatori” [72].

– „Totuși, un astfel de control jurisdicțional, chiar dacă are o aplicabilitate limitată, necesită ca instituțiile Uniunii autoare ale actului în discuție să fie în măsură să demonstreze în fața Curții că actul a fost adoptat prin exercitarea efectivă a puterii lor de apreciere, care presupune că au fost luate în considerare toate elementele și circumstanțele pertinente ale situației pe care era menit să o reglementeze acest act. Rezultă de aici că aceste instituții trebuie cel puțin să poată prezenta și expune în mod clar și neechivoc datele de bază care au trebuit luate în considerare pentru a fundamenta măsurile contestate din actul respectiv și de care depindea exercitarea puterii lor de apreciere” [73].

69 Hotărârea Republica Cehă/Parlamentul și Consiliul, punctul 76.

70 *Ibidem*, punctul 77 și jurisprudența citată.

71 *Ibidem*, punctul 78 și jurisprudența citată.

72 *Ibidem*, punctul 79 și jurisprudența citată. În temeiul articolului 5 din Protocolul (nr. 2) privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității, inclus ca anexă la TUE și la TFUE, proiectele de acte legislative au în vedere necesitatea de a proceda astfel încât orice obligație care revine operatorilor economici să fie cât mai redusă posibil și proporțională cu obiectivul urmărit.

73 *Ibidem*, punctul 81 și jurisprudența citată.

111. Legiuitorul Uniunii dispunea, în lumina acestor criterii, de o putere largă de apreciere într-un domeniu atât de complex precum reglementarea detașărilor transnaționale de lucrători. Ceea ce trebuie să se stabilească este dacă acesta a utilizat competența respectivă *în mod evident* inadecvat atunci când a modificat echilibrul de interese obținut de Directiva 96/71, introducând modificările pe care le implică Directiva 2018/957.

B. Prima parte a celui de al treilea motiv: protecție suficientă a lucrătorilor detașați prin normele statului de origine al întreprinderii prestatoare a serviciului

1. Argumente

112. Potrivit guvernului maghiar, Directiva 2018/957 încalcă articolul 56 TFUE, întrucât, prin faptul că prevede aplicarea condițiilor de muncă din statul gazdă în privința lucrătorilor detașați, nu ține seama de utilizarea principiului recunoașterii reciproce. În opinia sa, protecția drepturilor lucrătorilor este asigurată în mod suficient de legislația statului de origine. Supunerea acestora legislației statului gazdă este contrară principiului recunoașterii reciproce și generează un obstacol în calea liberei prestări a serviciilor[74]. Directiva 2006/123/CE[75] ar impune de asemenea obligația de a recunoaște condițiile de muncă stabilite de alt stat membru în conformitate cu dreptul Uniunii.

113. În special, în opinia guvernului maghiar, egalitatea de salarizare între lucrătorii detașați și lucrătorii locali din statul gazdă, precum și egalitatea aproape totală a lucrătorilor detașați pe termen lung cu aceștia din urmă pun sub semnul îndoielii capacitatea salariului minim din statul gazdă de a garanta o subzistență adecvată a lucrătorilor detașați și limitează avantajul concurențial al anumitor „noi state membre” în care costurile salariale sunt mai reduse. Mai mult, Comisia nu ar fi furnizat, în evaluarea impactului, date care să justifice necesitatea modificărilor introduse prin Directiva 2018/957.

114. În sfârșit, guvernul maghiar subliniază diferența dintre aplicarea normelor de dreptul muncii din statul membru gazdă, impusă de Directiva 2018/957, și sistemul de securitate socială aplicabil lucrătorilor detașați, guvernat de Regulamentul (CE) nr. 883/2004[76]. Acesta din urmă prevede aplicarea normelor de securitate socială ale statului de origine în privința lucrătorului detașat, deoarece sunt cele mai în măsură să asigure protecția drepturilor sale.

115. Comisia, Consiliul, Parlamentul European și guvernele statelor membre interveniente apreciază că această parte a celui de al treilea motiv este neîntemeiată.

2. Apreciere

116. Există mai multe motive care, în opinia noastră, se opun argumentelor guvernului maghiar.

74 În Hotărârea din 9 august 1994, Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310, punctul 16), se statuează că „[…] libera prestare a serviciilor, ca principiu fundamental al tratatului, poate fi limitată numai prin norme justificate de motive imperative de interes general și aplicabile oricărei persoane sau întreprinderi care exercită o activitate în statul de destinație, în măsura în care acest interes nu este protejat de normele la care este supus prestatorul în statul membru în care este stabilit […]”.

75 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO 2006, L 376, p. 36, Ediție specială 13/vol. 58, p. 50).

76 Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială (JO 2004, L 166, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 82), astfel cum a fost modificat de Regulamentul nr. 987/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 septembrie 2009 de stabilire a procedurii de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 883/2004 (JO 2009, L 284, p. 1) și de Regulamentul (UE) nr. 465/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 mai 2012 (JO 2012, L 149, p. 4).

117. În primul rând, Directiva 2006/123 nu poate fi invocată pentru a aplica normele statului de origine lucrătorilor detașați. Această directivă nu afectează legislația muncii [77] și nici legislația națională în domeniul securității sociale a statelor membre [78]. Mai mult, articolul 3 alineatul (1) litera (a) prevede că Directiva 96/71 prevalează asupra Directivei 2006/123 în cazul unui conflict „[referitor la] aspecte specifice ale accesului la o activitate de servicii sau la exercitarea acesteia în sectoare specifice sau pentru profesii specifice” [79].

118. În al doilea rând, jurisprudența inițială a Curții cu privire la compatibilitatea cu articolul 56 TFUE a măsurilor naționale care limitează detașarea lucrătorilor lua în considerare într-adevăr condițiile de protecție a acestor lucrători în statul de origine al întreprinderii lor [80]. Aceeași orientare s-a menținut în jurisprudența ulterioară Directivei 96/71 în ceea ce privește restricțiile care nu intrau în domeniul său de aplicare [81]. Or, Curtea nu ține seama de normele statului de origine în cazul aplicării articolului 3 din Directiva 96/71 condițiilor de muncă ale lucrătorilor, deoarece astfel ar lipsi de efect util această normă [82].

119. În al treilea rând, evaluarea impactului realizată de Comisie [83] conținea date și elemente suficiente pentru a susține propunerea normativă care a condus la adoptarea Directivei 2018/957. Este cert că, astfel cum admite Comisia însăși, datele cu privire la circulația transnațională a lucrătorilor nu erau foarte exacte, deoarece proveneau din informațiile furnizate de organismele naționale de securitate socială pe baza emiterii formularelor A1. Diferențele salariale dintre statele membre au fost de asemenea apreciate de Comisie pe baza unor date aproximative.

120. Cu toate acestea, jurisprudența Curții conferă legiuitorului Uniunii o putere largă de apreciere în ceea ce privește verificarea datelor de bază, necesare pentru adoptarea unui act normativ. Controlul jurisdicțional al acestei aprecieri trebuie să fie limitat [84]. Or, evaluarea impactului realizată de Comisie oferea suficiente date pentru a justifica adoptarea Directivei 2018/957. În cursul procedurii legislative, aceste date nu au fost contestate și, pe baza lor, Comisia a studiat diverse alternative și a ales-o în mod întemeiat pe cea care presupunea o îmbunătățire a protecției lucrătorilor.

121. În al patrulea rând, considerăm că nu este adecvat ca regimul de securitate socială al lucrătorilor detașați (Regulamentul nr. 883/2004) să fie extrapolat la condițiile de muncă ale acestora.

122. Astfel cum arată Consiliul, logica normelor Uniunii care coordonează regimurile naționale de securitate socială este concepută pentru o relație între persoana care are drepturi și obligații și statul care furnizează asistență socială. Prin urmare, articolul 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 883/2004 impune ca principiu director supunerea persoanelor legislației unui singur stat membru, care va fi în mod normal cel al locului de muncă efectiv, în conformitate cu principiul *lex loci laboris*.

77 Articolul 1 alineatul (6) din aceasta stabilește că legislația muncii înseamnă „dispozițiile legale sau contractuale cu privire la condițiile de angajare, condițiile de muncă, inclusiv sănătatea și siguranța la locul de muncă și relațiile dintre angajatori și lucrători pe care statele membre le aplică în conformitate cu legislația națională, respectând legislația comunitară”.

78 Hotărârea Čepelnik, punctele 29-36.

79 Considerentul (86) al Directivei 2006/123 confirmă de asemenea că această normă generală de armonizare în materia comercializării serviciilor pe piața internă nu afectează condițiile de muncă și de angajare care se aplică, în temeiul Directivei 96/71, lucrătorilor detașați în vederea prestării unui serviciu pe teritoriul unui alt stat membru.

80 Hotărârea Arblade și alții, punctul 34.

81 Hotărârea De Clercq și alții, punctele 45-47, și Hotărârea din 7 octombrie 2010, Santos Palhota și alții (C-515/08, EU:C:2010:589, punctele 25-27 și 45).

82 Hotărârea Laval un Partneri, punctul 80.

83 SWD(2016) 52 final, 8.3.2016, Commission Staff Working Document. Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services.

84 Hotărârea Republica Cehă/Parlamentul și Consiliul, punctul 77.

123. Totuși, acest principiu general are excepții. Printre ele se remarcă menținerea legăturii exclusive a lucrătorului cu sistemul de securitate socială al statului de origine (cu alte cuvinte, cel în care întreprinderea angajatoare își desfășoară activitatea în mod obișnuit), atunci când respectivul lucrător este detașat de întreprindere în alt stat membru pentru o perioadă limitată, de maximum 24 de luni, cu condiția îndeplinirii condițiilor prevăzute la articolul 12 din Regulamentul nr. 883/2004 [85].

124. Această excepție nu poate fi extinsă la condițiile de muncă ale lucrătorilor detașați, deoarece este vorba despre raporturi juridice între o parte slabă (persoana angajată) și o alta cu putere mai mare (întreprinderea angajatoare). Pentru a o proteja mai bine pe prima, este necesar să se combine aplicarea normelor de dreptul muncii ale statului de origine cu cele ale statului gazdă.

125. Directiva 96/71 urmează această idee, întrucât garantează lucrătorilor detașați aplicarea nucleului de bază al condițiilor de muncă din statul gazdă (extins prin Directiva 2018/957), permițând totodată ca alte elemente ale raportului de muncă să fie reglementate de legislația statului de origine. Directiva menționată respectă, în această măsură, Regulamentul Roma I [86], la care ne vom referi ulterior.

126. Pe scurt, soluția Regulamentului nr. 883/2004 pentru securitatea socială a lucrătorilor detașați (supunerea la normele statului de origine) nu poate fi extrapolată la condițiile de muncă ale acestora, cărora trebuie să li se aplice parțial legislația statului membru gazdă, împreună cu cea a statului de origine [87].

127. În sfârșit, nu este de competența Curții să înlocuiască aprecierea legiuitorului Uniunii cu una proprie. Așa cum am amintit deja, acesteia îi revine numai sarcina de a verifica dacă legiuitorul Uniunii a depășit în mod clar puterea largă de apreciere de care dispune în ceea ce privește analizele și evaluările complexe pe care trebuia să le efectueze.

128. Considerăm că, în acest caz, legiuitorul Uniunii nu a optat pentru măsuri „cu caracter vădit inadecvat” în raport cu obiectivul urmărit [88]. De asemenea, acesta nu a depășit puterea largă de apreciere de care a beneficiat în contextul modificării regimului anterior, într-o materie atât de complexă precum detașarea transnațională a lucrătorilor.

C. A doua parte a celui de al treilea motiv: încălcarea principiului nediscriminării

1. Argumente

129. Potrivit guvernului maghiar, Directiva 2018/957 încalcă principiul nediscriminării, care interzice aplicarea unor reguli diferite unor situații comparabile sau aplicarea aceleiași reguli unor situații diferite [89].

85 Excepția are la bază dorința de a încuraja în cea mai mare măsură posibilă libera prestare a serviciilor și de a evita complicații inutile și costisitoare, administrative și de altă natură, care nu ar fi în interesul lucrătorilor, al întreprinderilor și al administrațiilor sistemelor de securitate socială.

86 Regulamentul (CE) nr. 593/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 iunie 2008 privind legea aplicabilă obligațiilor contractuale Roma I) (JO 2008, L 177, p. 6).

87 Singura excepție de la această regulă este prevăzută la articolul 3 alineatul (7) din Directiva 96/71, care prevede că aplicarea legislației muncii din statul gazdă nu aduce atingere aplicării unor condiții de muncă mai favorabile pentru lucrători. Aceasta presupune că lucrătorul detașat poate fi supus în continuare legislației muncii și condițiilor de muncă din țara de origine, dacă sunt mai favorabile decât cele ale statului gazdă. În aceste condiții, statul gazdă trebuie să recunoască validitatea aplicării legislației statului de origine și să nu impună obstacole suplimentare privind detașarea lucrătorilor cu scopul de a presta servicii transnaționale.

88 Hotărârea Republica Cehă/Parlamentul și Consiliul, punctul 77.

89 Hotărârea din 22 martie 2007, Talotta (C-383/05, EU:C:2007:181, punctul 18), și Hotărârea Laval un Partneri, punctul 115.

130. În primul rând, înlocuirea obligației de a plăti lucrătorilor detașați salariul minim, pentru a le asigura aceeași remunerație ca lucrătorilor locali, dă naștere unei discriminări în detrimentul prestatorilor de servicii care își detașează lucrătorii în raport cu întreprinderile locale. Discriminarea constă în faptul că întreprinderile din statul gazdă sunt obligate să plătească angajaților lor salariile minime stabilite de dreptul național, în timp ce întreprinderile din alte state membre care detașează lucrători trebuie să le plătească o remunerație care va fi stabilită de practicile naționale și care, în opinia guvernului maghiar, va fi în mod obligatoriu mai mare decât salariul minim.

131. În al doilea rând, guvernul maghiar susține că aplicarea acelorași norme lucrătorilor detașați pe termen lung și lucrătorilor locali, în conformitate cu articolul 3 alineatul (1a) din Directiva 96/71, este incompatibilă cu principiul nediscriminării, deoarece cele două categorii de lucrători nu se află în situații comparabile.

132. Principiul nediscriminării ar fi încălcat de asemenea de obligația întreprinderilor care detașează lucrători de a plăti cheltuielile de transport, cazare și masă [noul articol 3 alineatul (7) din Directiva 96/71].

133. Comisia, Consiliul, Parlamentul European și guvernele statelor membre interveniente consideră că această parte a celui de al treilea motiv este neîntemeiată.

2. Apreciere

134. Directiva 96/71, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2018/957, consideră că situația lucrătorilor detașați și cea a lucrătorilor locali din statul gazdă nu sunt identice în ansamblu.

135. Pentru acest motiv, articolul 3 alineatul (1) din aceasta enumeră în mod limitativ materiile în care legislația statului gazdă se aplică lucrătorilor detașați, cu scopul de a garanta egalitatea de tratament cu lucrătorii locali [90]. În celelalte materii, acesta nu impune egalitatea de tratament între unii și ceilalți.

136. Înlocuirea noțiunii de „salariu minim” cu cea de „remunerație”, la care ne vom referi ulterior, nu dă naștere discriminării invocate de Ungaria, în detrimentul întreprinderilor care detașează lucrători.

137. Astfel, conform noului articol 3 alineatul (1) al treilea paragraf, „noțiunea de remunerație este stabilită de dreptul intern și/sau practicile naționale ale statului membru pe teritoriul căruia este detașat lucrătorul și reprezintă toate elementele constitutive ale remunerației *care sunt obligatorii* [91] conform dreptului intern, actelor cu putere de lege și actelor administrative, sau convențiilor colective sau sentințelor arbitrale care au fost declarate cu aplicare generală sau care se aplică în conformitate cu alineatul (8) în statul membru respectiv”.

138. Prin urmare, întreprinderile care detașează lucrători trebuie să le plătească doar o remunerație care va include salariul minim plus orice alt element obligatoriu în statul gazdă. Elementele constitutive ale remunerației astfel definite sunt aplicabile de asemenea lucrătorilor locali, având în vedere caracterul lor obligatoriu potrivit dreptului național al statului gazdă, și trebuie să fie plătite de întreprinderile situate în cel din urmă stat, fără să existe vreo diferență de tratament. Desigur, Directiva 2018/957 nu specifică elementele obligatorii ale remunerației, chestiune care este reglementată de dreptul statului gazdă.

90 Este vorba despre un nucleu de norme imperative de protecție minimă aplicabile în materiile în care statul gazdă poate impune respectarea dreptului național (Hotărârea Laval un Partneri, punctul 59, și Hotărârea din 19 iunie 2008, Comisia/Luxemburg, C-319/06, EU:C:2008:350, punctul 26).

91 Sublinierea noastră.

139. Directiva 2018/957 a eliminat, astfel cum rezultă din evaluarea impactului realizată de Comisie, obligația *echivalării totale* a remunerației lucrătorilor detașați cu cea a lucrătorilor locali [92].

140. În ceea ce privește așa-zisa discriminare prin aplicarea acelorași norme lucrătorilor detașați pe termen lung și lucrătorilor locali, insistăm numai asupra faptului că articolul 3 alineatul (1a) din Directiva 96/71 nu prevede egalitatea de tratament între cele două categorii de lucrători. Această dispoziție *apropie* regimul lucrătorilor detașați pe termen lung de cel al lucrătorilor locali, dar nu le *echivalează*, tocmai pentru că situația lor este diferită.

141. Considerăm că nici obligația întreprinderilor care detașează lucrători de a le plăti cheltuielile de transport, cazare și masă nu implică o discriminare. Acestea sunt cheltuieli ocazionate de detașarea în sine, pe care angajatorul trebuie să le plătească lucrătorului în conformitate cu legislația sau cu practicile naționale aplicabile raportului de muncă, și anume cea a țării de origine. Dispoziția corelativă a directivei indică dreptul național în conformitate cu care trebuie plătite cheltuielile generate de detașare, statele membre având libertatea de a le reglementa în dreptul lor național [93]. În opinia noastră, această normă nu generează nicio discriminare.

D. A treia parte a celui de al treilea motiv: încălcarea principiului proporționalității

1. Argumente

142. Potrivit guvernului maghiar, Directiva 2018/957 îngreunează și împiedică prestarea de servicii transnațională prin detașarea forței de muncă pe piața internă, întrucât se limitează să sporească protecția lucrătorilor detașați. Prin urmare, nu este de natură să atingă obiectivele urmărite și încalcă principiul proporționalității.

143. Comisia, Consiliul, Parlamentul European și guvernele statelor membre interveniente consideră că această parte a celui de al treilea motiv este neîntemeiată.

2. Apreciere

144. Principiul proporționalității impune ca actele instituțiilor Uniunii să fie de natură să atingă obiectivele legitime urmărite de reglementarea în cauză și să nu depășească limitele a ceea ce este necesar pentru realizarea acestor obiective [94].

145. Instituțiile Uniunii, atunci când sunt obligate să facă alegeri tehnice și să realizeze previziuni și evaluări complexe, beneficiază de o marjă largă de apreciere. Curtea se limitează să verifice dacă legiuitorul Uniunii a depășit *în mod evident* această largă marjă de apreciere, optând pentru măsuri clar inadecvate sau disproporționate în raport cu obiectivul urmărit [95].

146. Împărtășim opinia Consiliului și a Parlamentului, potrivit cărora legiuitorul Uniunii a respectat cerințele principiului proporționalității cu ocazia adoptării Directivei 2018/957.

92 Punctul 4.5.2 din documentul SWD(2016) 52 final din 8 martie 2016.

93 A se vedea considerentul (19) al Directivei 2018/957.

94 Hotărârea din 8 iunie 2010, Vodafone și alții (C-58/08, EU:C:2010:321, punctul 51), Hotărârea din 12 iulie 2012, Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, punctul 38), și Hotărârea din 16 iunie 2015, Gauweiler și alții (C-62/14, EU:C:2015:400, punctul 67).

95 Hotărârea Republica Cehă/Parlamentul și Consiliul, punctul 78, și Hotărârea din 8 iulie 2010, Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, punctul 46).

147. Vom examina argumentele guvernului maghiar referitoare la caracterul disproporționat al dispozițiilor privind lucrătorii detașați pe termen lung în partea a patra a celui de al treilea motiv, pentru a evita repetițiile.

148. În ceea ce privește remunerarea lucrătorilor detașați, înlocuirea de către Directiva 2018/957 a noțiunii de „salariu minim" cu cea de „remunerație" era justificată, în evaluarea impactului publicată de Comisie, de dificultățile generate de utilizarea primei noțiuni în contextul aplicării Directivei 96/71.

149. Pentru a remedia această situație, Comisia a analizat posibilele soluții și consecințele lor economice. Aceasta a optat pentru cea pe care a considerat-o cea mai adecvată, și anume realizarea unei reforme limitate a Directivei 96/71, materializate în adoptarea Directivei 2018/957, excluzând publicarea unei comunicări interpretative sau nemodificarea Directivei 96/71 [96].

150. În opinia noastră, această soluție nu este contrară principiului proporționalității și nu introduce o restricție incompatibilă cu articolul 56 TFUE. Există mai multe argumente în favoarea ei.

151. În primul rând, noțiunea de „salariu minim" a creat dificultăți practice [97], astfel cum rezultă din jurisprudența Curții și în special din Hotărârea Sähköalojen ammattiliitto [98]. În aceasta s-a acceptat o interpretare largă care include:

– posibilitatea de a calcula salariul minim pe oră sau pe lucrare, pe baza clasificării lucrătorilor în categorii salariale, astfel cum prevăd convențiile colective ale statului membru gazdă, cu condiția ca acest calcul și această clasificare să fie efectuate în conformitate cu reguli obligatorii și transparente, aspect care trebuie verificat de instanța națională;

– o diurnă, acordată în condiții identice cu cele aplicabile în cazul includerii indemnizației respective în salariul plătit lucrătorilor cu ocazia unei detașări pe teritoriul statului membru gazdă;

– o indemnizație pentru naveta zilnică, plătit lucrătorilor cu condiția ca durata călătoriei zilnice dus-întors să fie de peste o oră;

– prima de concediu care trebuie acordată pentru durata minimă a concediilor anuale remunerate.

152. Legiuitorul Uniunii a avut în vedere aceste dificultăți hermeneutice, precum și interpretarea largă propusă de Curte atunci când a adoptat Directiva 2018/957 și a inclus noțiunea de remunerație la alineatele (1) și (7) ale articolului 3 din Directiva 96/71.

153. Această modificare permite de asemenea limitarea practicii întreprinderilor care, atunci când detașează lucrători, ar putea avea tendința să le plătească salariul minim, indiferent de categoria, de funcțiile, de calificările profesionale și de vechimea lor, dând naștere unei diferențe de remunerare față de lucrătorii locali aflați într-o situație similară [99].

154. În ședință, Comisia a reiterat ceea ce afirmase deja în propria evaluare a impactului: faptul că identificarea „salariului minim" prevăzut de Directiva 96/71 cu salariul minim stabilit legal de legislația națională a statului gazdă a generat în practică o diferență de salarizare între lucrătorii locali și cei detașați, în special în domenii precum cel al construcțiilor.

96 Documentul SWD(2016) 52 final din 8 martie 2016, p. 23 și următoarele.

97 Guvernul francez a insistat în ședință asupra acestor dificultăți practice, menționând că, în Franța, s-a făcut distincția între salariul minim interprofesional de creștere (SMIC) și „salariul minim" în sensul Directivei 96/71. Acesta din urmă include, pe lângă salariul minim, sporuri pentru munca de noapte sau pentru condiții de pericol, care trebuie plătite și lucrătorilor detașați.

98 Punctele 38-70.

99 Documentul SWD(2016) 52 final din 8 martie 2016, p. 10 și 11.

155. În al doilea rând, stabilirea salariului minim în conformitate cu articolul 3 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 96/71 ține de legislația sau de practicile naționale ale statului membru gazdă [100]. Modul de calcul al valorilor respective și criteriile selectate în acest sens sunt de asemenea de competența statului membru [101]. Legislațiile sau practicile naționale pentru calculul salariului minim sunt foarte eterogene (și nu întotdeauna transparente) în statele membre ale Uniunii, ceea ce îngreunează detașarea lucrătorilor în condiții de muncă echitabile și comparabile cu cele ale lucrătorilor locali [102].

156. În evaluarea impactului, Comisia a demonstrat că noțiunea de *remunerație* permitea remedierea dezechilibrelor respective și îmbunătățirea protecției lucrătorilor detașați, creând condiții de concurență mai echitabile între întreprinderile locale și cele care detașează lucrători pentru prestarea de servicii, în special în domeniile cu forță de muncă numeroasă [103].

157. Din cele de mai sus se poate deduce că, atunci când a optat pentru o măsură (introducerea noțiunii de remunerație) de natură să îndeplinească obiectivele urmărite, legiuitorul Uniunii a respectat cerințele principiului proporționalității, fără să depășească *în mod evident* marja largă de apreciere într-o materie atât de tehnică și de complexă. Această măsură permite, prin ea însăși, cea mai bună protecție pentru lucrătorii detașați și garantarea unor condiții de concurență echitabile între întreprinderile locale și cele care detașează lucrători.

E. A patra parte a celui de al treilea motiv: încălcarea liberei prestări a serviciilor generată de regimul lucrătorilor detașați pe termen lung

1. Argumente

158. Guvernul maghiar susține că regimul specific al lucrătorilor detașați pe termen lung [noul articol 3 alineatul (1a) din Directiva 96/71] este incompatibil cu articolul 56 TFUE.

159. Acest regim ar restrânge în mod disproporționat și nejustificat activitatea întreprinderilor care detașează lucrători în contextul prestărilor de servicii transnaționale, prin modificarea legislației aplicabile lucrătorilor detașați pe termen lung și prin aplicarea în privința acestora a tuturor condițiilor de muncă din statul membru gazdă. În acest fel, granițele dintre libera prestare a serviciilor și libera circulație a lucrătorilor sunt de asemenea estompate.

160. Instituțiile Uniunii și guvernele statelor membre interveniente consideră că noul regim al lucrătorilor detașați pe termen lung este justificat, respectă principiul proporționalității și nu este contrar articolului 56 TFUE.

100 „Preocuparea de a stabili care sunt elementele constitutive ale noțiunii de salariu minim în vederea aplicării directivei ține de dreptul statului membru în care se face detașarea, cu singura condiție ca această definiție, astfel cum rezultă din legislația sau din convențiile colective naționale relevante sau din interpretarea conferită acestora de instanțele naționale, să nu aibă drept efect împiedicarea liberei prestări a serviciilor între statele membre.” Hotărârea Sähköalojen ammattiliitto, punctul 34, și Hotărârea Isbir, punctul 37.

101 Hotărârea Sähköalojen ammattiliitto, punctul 39.

102 A se vedea Fondazione Giacomo Brodolini (FGB), *Study on wage setting systems and minimum rates of pay applicable to posted workers in accordance with Directive 96/71/EC in a selected number of Member States and sectors*, Final report, noiembrie 2015; Schiek, Oliver, Forde, Alberti, *EU Social and Labour Rights and EU Internal Market Law*, Study for the EMPL Committee, Parlamentul European, septembrie 2015 (http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563457/IPOL_STU%282015 %29563457_EN.pdf).

103 Documentul SWD(2016) 52 final din 8 martie 2016, p. 11-14.

2. Apreciere

161. Noua categorie a lucrătorilor detașați pe termen lung se deosebește de cea a lucrătorilor detașați „obișnuiți". Criteriul de diferențiere este durata efectivă a detașării: dacă depășește 12 luni (18 luni, în mod excepțional), lucrătorul detașat *obișnuit* devine lucrător detașat *pe termen lung*.

162. După expirarea perioadei respective, lucrătorul detașat (acum, pe termen lung) beneficiază de un regim juridic diferit: acestuia i se aplică nu numai condițiile de muncă prevăzute la articolul 3 alineatul (1), ci și cele ale statului membru unde se realizează munca.

163. Astfel cum rezultă din considerentul (9) [104], Directiva 2018/957 nu implică totuși o echivalare totală a lucrătorilor detașați pe termen lung cu lucrătorii locali (naționali sau din alte state membre, care și-au exercitat libertatea de circulație).

164. Lucrătorii detașați pe termen lung au în continuare o situație juridică asigurată (acoperită) de libera prestare a serviciilor, astfel cum se arată în considerentul (10) al Directivei 2018/957 [105].

165. Contrar tezei susținute de guvernul maghiar, noul articol 3 alineatul (1a) din Directiva 2018/957 nu echivalează în totalitate lucrătorii detașați pe termen lung cu cei locali, deoarece:

– conform acestei dispoziții, „primul paragraf al prezentului alineat nu se aplică următoarelor: (a) procedurilor, formalităților și condițiilor de încheiere și de încetare a contractului de muncă, inclusiv clauzelor de neconcurență; (b) schemelor de pensii ocupaționale suplimentare";

– în temeiul articolului 3 alineatul (1a), lucrătorilor detașați li se aplică „toate condițiile de muncă și de încadrare în muncă care sunt stabilite în statul membru pe teritoriul căruia se desfășoară munca", „oricare ar fi legislația aplicabilă raporturilor de muncă". Aceasta implică faptul că, în ceea ce privește categoria respectivă de lucrători detașați, nu se modifică dreptul internațional privat care stă la baza raportului lor juridic, astfel cum arată Parlamentul European în observațiile sale [106];

– echivalarea lucrătorilor detașați pe termen lung cu cei locali se realizează în ceea ce privește „toate condițiile de muncă și de încadrare în muncă care sunt stabilite în statul membru pe teritoriul căruia se desfășoară munca". Prin acestea se înțeleg „condițiile de muncă și protecția sănătății și a securității lucrătorilor", și anume cele reglementate de Directiva 96/71, în conformitate cu noul articol 1 alineatul (1) din aceasta. Prin urmare, se mențin diferențele în materii precum securitatea socială sau fiscalitatea.

104 „Detașarea are un caracter temporar. Lucrătorii detașați se întorc de obicei în statul membru din care aceștia au fost detașați după finalizarea muncii pentru care au fost detașați. Cu toate acestea, având în vedere durata lungă a unor detașări și recunoscând legătura dintre piața muncii din statul membru gazdă și lucrătorii detașați pe astfel de perioade lungi, în cazul detașărilor care depășesc 12 luni, statele membre gazdă ar trebui să se asigure că întreprinderile care detașează lucrători pe teritoriul lor garantează lucrătorilor respectivi un set suplimentar de condiții de muncă și de încadrare în muncă aplicabile în mod obligatoriu lucrătorilor din statul membru pe teritoriul căruia se desfășoară munca. Această perioadă ar trebui extinsă atunci când prestatorul de servicii transmite o notificare motivată."

105 „Este necesar să se asigure un nivel mai ridicat de protecție a lucrătorilor pentru a se garanta libertatea de a presta servicii pe bază echitabilă atât pe termen scurt, cât și pe termen lung, în special prin împiedicarea utilizării abuzive a drepturilor garantate prin tratate. Cu toate acestea, normele care asigură o astfel de protecție a lucrătorilor nu pot aduce atingere dreptului întreprinderilor care detașează lucrători pe teritoriul unui alt stat membru de a invoca libertatea de a presta servicii și în situațiile în care o detașare depășește 12 luni sau, după caz, 18 luni. Orice dispoziție aplicabilă lucrătorilor detașați în situația unei detașări care depășește 12 luni sau, după caz, 18 luni trebuie, prin urmare, să fie compatibilă cu această libertate. În conformitate cu jurisprudența constantă, restrângerea libertății de a presta servicii este permisă numai dacă este justificată de motive imperative de interes public și dacă este proporțională și necesară."

106 Comisia a propus modificarea regimului juridic al contractului individual de muncă în cazul lucrătorilor detașați pe termen lung și a recomandat ca acestora să li se aplice legislația muncii din statul gazdă. A se vedea articolul 2a din propunerea Comisiei COM(2016) 128 și Evaluarea impactului SWD(2016) 52 final, p. 25.

166. În opinia noastră, reglementarea acestei noi categorii de lucrători detașați pe termen lung este justificată și implică restricții proporționale privind libera prestare a serviciilor, care sunt compatibile cu articolul 56 TFUE.

167. Stabilirea unei perioade de 12 luni (18 luni, în mod excepțional) elimină incertitudinea existentă în versiunea inițială a Directivei 96/71, care prevedea la articolul 2 alineatul (1) că prin lucrător detașat se înțelege un lucrător care, „pe o perioadă limitată", își desfășoară munca într-un alt stat membru decât cel de origine. În opinia noastră, noua regulă înlătură incertitudinea respectivă, clarificând că se consideră lucrător detașat pe termen lung orice lucrător a cărui detașare continuă după cele 12 (sau 18) luni.

168. În opinia noastră, statutul de lucrător detașat pe termen lung este de asemenea rezonabil, deoarece se adaptează la situația lucrătorilor care vor locui în statul gazdă o perioadă îndelungată, ceea ce implică o participare mai mare a acestora pe piața muncii din statul respectiv. Este logic (și proporțional) ca, în acest context, să li se aplice un număr mai mare de norme de dreptul muncii din statul de destinație, menținând în același timp legătura cu statul de origine al întreprinderii pentru care lucrează.

169. Această modificare este însoțită, în noul articol 3 alineatul (1a) al treilea paragraf, de următoarea precizare: „În cazul în care o întreprindere menționată la articolul 1 alineatul (1) înlocuiește un lucrător detașat cu un alt lucrător detașat care îndeplinește aceeași sarcină în același loc, durata detașării în sensul prezentului alineat este durata cumulată a perioadelor de detașare a fiecăruia dintre lucrătorii detașați în cauză". Independent de faptul că, în practică, această prevedere poate crea dificultăți, considerăm că ea este în general de natură să împiedice eludarea și încălcarea directivei prin înlocuirea unor lucrători detașați cu alții pentru același loc de muncă.

F. A cincea parte a celui de al treilea motiv: încălcarea articolului 58 alineatul (1) TFUE

1. Argumente

170. Guvernul maghiar invocă faptul că noul articol 3 alineatul (3) din Directiva 2018/957 încalcă articolul 58 alineatul (1) TFUE, întrucât extinde la domeniul transporturilor aplicarea dispozițiilor directivei respective privind detașarea lucrătorilor.

171. Comisia, Consiliul, Parlamentul European și guvernele statelor membre interveniente consideră că această parte a celui de al treilea motiv este inoperantă sau neîntemeiată.

2. Apreciere

172. Libera circulație a serviciilor în domeniul transporturilor nu este reglementată prin articolul 56 TFUE, care se referă în general la libera prestare a serviciilor, ci, în special, la articolul 58 alineatul (1) TFUE. În conformitate cu acesta, „[l]ibera circulație a serviciilor în domeniul transporturilor este reglementată de dispozițiile din titlul privind transporturile" [107], și anume articolele 90-100 TFUE.

173. Cu toate că temeiul său juridic este constituit exclusiv din dispozițiile privind libera prestare a serviciilor [articolul 53 alineatul (1) TFUE și articolul 62 TFUE], iar nu din cele privind politica comună în domeniul transporturilor (articolul 91 TFUE), se poate susține că Directiva 96/71 se aplică serviciilor de transport [108].

107 Hotărârea Dobersberger, punctul 24, și Hotărârea din 22 decembrie 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, punctul 29).
108 Concluziile avocatului general Szpunar din 29 iulie 2019 prezentate în cauza Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:638, punctul 36).

174. Directiva 96/71 nu se aplică „personalului navigant al întreprinderilor din cadrul marinei comerciale” [109], astfel încât se poate deduce că legiuitorul dorește ca aceasta să se aplice celorlalte servicii din domeniul transporturilor. Acest lucru ar fi confirmat de referirea, în cuprinsul Directivei 2014/67, la „lucrătorii mobili din sectorul transporturilor” [110] și de mențiunile aplicării Directivei 96/71 în privința transportului de cabotaj din alte acte normative ale Uniunii [111].

175. Conform articolului 3 alineatul (3) din Directiva 2018/957, aceasta se aplică „sectorului transportului rutier de la data aplicării unui act legislativ de modificare a Directivei 2006/22/CE în ceea ce privește cerințele de control și de stabilire a normelor specifice cu privire la Directiva 96/71/CE și Directiva 2014/67/UE pentru detașarea conducătorilor auto din domeniul transportului rutier”.

176. Prin urmare, astfel cum confirmă considerentul (15) [112] al Directivei 2018/957, modificările efectuate de aceasta în ceea ce privește Directiva 96/71 se aplică în domeniul transportului rutier numai în viitor, și nu în mod necondiționat, ci atunci când se va adopta un act legislativ de modificare a Directivei 2006/22 care să conțină norme specifice cu privire la Directiva 96/71 și la Directiva 2014/67.

177. În acest caz, noul articol 3 alineatul (3) din Directiva 2018/957 nu conține în realitate nicio reglementare materială cu privire la detașările lucrătorilor în sectorul transporturilor și nu modifică în niciun mod regimul de aplicare al Directivei 96/71 în acest sector [113].

178. Noul act legislativ, care a fost deja propus de Comisie [114], este cel care va include aceste norme. Nu există niciun impediment ca actul respectiv să aibă de asemenea ca temei juridic articolul 91 TFUE.

179. În concluzie, nu apreciem că există o încălcare a articolului 58 alineatul (1) TFUE de către articolul 3 alineatul (3) din Directiva 2018/957.

180. Conform argumentelor anterioare, propunem respingerea în totalitate a celui de al treilea motiv de anulare.

109 A se vedea articolul 1 alineatul (2) din Directiva 96/71.

110 A se vedea articolul 9 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2014/67. Declarația comună inclusă ca anexă la procesul-verbal al ședinței Consiliului „Muncă și afaceri sociale” din 24 septembrie 1996 (documentul 10048/96 add. 1 din 20 septembrie 1996, anexa C.1) subliniază că sunt excluși din domeniul de aplicare al Directivei 96/71 lucrătorii mobili din domeniul transportului feroviar, terestru, aerian sau fluvial numai în cazul în care nu există o prestare transnațională a serviciului prin detașarea lucrătorului.

111 Considerentul (11) al Regulamentului (CE) nr. 1072/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 privind normele comune pentru accesul la piața transportului rutier internațional de mărfuri (JO 2009, L 300, p. 72) și considerentul (17) al Regulamentului (CE) nr. 1073/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 privind normele comune pentru accesul la piața internațională a serviciilor de transport cu autocarul și autobuzul și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 561/2006 (JO 2009, L 300, p. 88).

112 „Din cauza caracterului foarte mobil al muncii în domeniul transportului rutier internațional, punerea în aplicare a prezentei directive în respectivul sector generează întrebări și dificultăți juridice deosebite, care urmează să fie abordate în cadrul pachetului privind mobilitatea prin intermediul unor norme specifice transportului rutier, consolidându-se, totodată, combaterea fraudelor și a abuzurilor.”

113 Aplicarea Directivei 96/71 lucrătorilor detașați în sectorul transportului rutier este analizată în cauza C-815/18, Federatie Nederlandse Vakbeweging, aflată în curs de soluționare în fața Marii Camere.

114 COM(2017) 278 final din 31 mai 2017, Propunere de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2006/22 în ceea ce privește cerințele de control și de stabilire a unor norme specifice cu privire la Directiva 96/71/CE și la Directiva 2014/67/UE privind detașarea conducătorilor auto în sectorul transportului rutier.

VII. Al patrulea motiv: încălcarea articolului 56 TFUE prin excluderea din domeniul de aplicare al Directivei 96/71 a acțiunilor colective ale lucrătorilor

A. Argumente

181. Potrivit guvernului maghiar, articolul 1 alineatul (1a), introdus prin Directiva 2018/957 în Directiva 96/71, încalcă articolul 56 TFUE, întrucât exclude din domeniul său de aplicare exercitarea dreptului de a intra în grevă și a altor acțiuni prevăzute în sistemele de raporturi de muncă ale statelor membre, precum și aspectele privind exercitarea dreptului de a negocia, de a încheia și de a pune în aplicare convenții colective sau de a desfășura acțiuni colective.

182. Această excludere ar fi contrară jurisprudenței Laval un Partneri și ar permite exercitarea dreptului de grevă și a dreptului la negocieri colective în conformitate cu legislațiile naționale și fără să se țină seama de dreptul Uniunii. În această măsură, ea ar facilita restrângerea liberei prestări a serviciilor de către întreprinderile din alte state prin detașarea lucrătorilor.

183. Comisia, Consiliul, Parlamentul European și guvernele statelor membre interveniente consideră că al patrulea motiv este neîntemeiat.

B. Apreciere

184. Noul articol 1 alineatul (1a) clarifică domeniul de aplicare al Directivei 96/71. În timp ce această directivă prevede în general „dispoziții obligatorii cu privire la condițiile de muncă și protecția sănătății și a securității lucrătorilor" detașați, alineatul (1a) exclude din domeniul său de aplicare, printre altele, „dreptul sau libertatea de a intra în grevă sau de a întreprinde alte acțiuni care țin de sistemele specifice de raporturi de muncă din statele membre, în conformitate cu dreptul intern și/sau practicile naționale. Prezenta directivă nu afectează nici dreptul de a negocia, de a încheia și de a pune în aplicare convenții colective sau de a desfășura acțiuni colective în conformitate cu dreptul intern și/sau practicile naționale".

185. Directiva 2018/957 nu introduce nicio noutate în Directiva 96/71 în ceea ce privește acțiunile colective. În considerentul (22) se arată în mod expres că directiva respectivă „nu aduce atingere dreptului statelor membre privind acțiunile colective de apărare a intereselor profesionale și comerciale".

186. În opinia noastră, sensul dat de guvernul maghiar acestei dispoziții se bazează pe o eroare de interpretare. Neaplicarea Directivei 96/71 în ceea ce privește dreptul lucrătorilor de a introduce o acțiune colectivă nu înseamnă că exercitarea acesteia nu este suspusă celorlalte norme naționale și dreptului Uniunii. Articolul 1 alineatul (1a) începe prin a arăta că „prezenta directivă nu afectează în niciun fel exercitarea drepturilor fundamentale, astfel cum sunt recunoscute în statele membre și la nivelul Uniunii, inclusiv […]".

187. Această dispoziție nu împiedică, așadar, aplicarea, în cazul detașărilor de lucrători, a articolului 28 din cartă sau a jurisprudenței anterioare a Curții cu privire la exercitarea drepturilor colective ale lucrătorilor și la efectele lor asupra liberei prestări a serviciilor.

188. Prin urmare, considerăm că noul articol 1 alineatul (1a) din Directiva 96/71 nu restrânge libera prestare a serviciilor și propunem respingerea acestui motiv de anulare.

VIII. Al cincilea motiv: încălcarea principiului securității juridice ca urmare a incompatibilității Directivei 2018/957 cu Regulamentul nr. 593/2008 (Roma I)

A. Argumente

189. Al cincilea motiv cuprinde în realitate două aspecte distincte care nu prea au legătură între ele.

– pe de o parte, guvernul maghiar susține că Directiva 2018/957 este contrară Regulamentului nr. 593/2008, precum și principiilor securității juridice și clarității normative, întrucât modifică aplicarea acestui regulament fără să îi schimbe textul, ceea ce generează o insecuritate juridică semnificativă în ceea ce privește aplicarea sa corectă;

– pe de altă parte, guvernul respectiv susține că lipsa de precizie a noțiunii de „remunerație" creează incertitudine, astfel încât se încalcă principiul clarității normative și, în consecință, cel al securității juridice.

190. Comisia, Consiliul, Parlamentul European și guvernele statelor membre interveniente consideră că al cincilea motiv este neîntemeiat.

B. Aprecierea primei părți a celui de al cincilea motiv: relația dintre Directiva 2018/957 și Regulamentul nr. 593/2008 (Roma I)

191. Articolul 8 alineatul (1) din Regulamentul Roma I stabilește cu caracter general norma privind conflictul de legi aplicabilă contractelor individuale de muncă, care este legea aleasă de părți (cu condițiile indicate de acesta). În măsura în care nu s-a efectuat alegerea respectivă, „contractul este reglementat de legea țării în care sau, în lipsă, din care angajatul își desfășoară în mod obișnuit activitatea în executarea contractului. În cazul în care angajatul este angajat temporar într-o altă țară, nu se consideră că și-a schimbat locul de desfășurare a muncii în mod obișnuit" [alineatul (2)].

192. Articolul 23 din Regulamentul Roma I prevede o excepție de la aplicarea normelor sale privind conflictul de legi: permite ca, în cazul în care dispozițiile dreptului Uniunii prevăd norme cu privire la legea aplicabilă obligațiilor contractuale referitoare la anumite domenii, acestea să fie prioritare [115].

193. Prin urmare, normele speciale incluse în acest sens în dispozițiile specifice ale dreptului Uniunii primează asupra dispozițiilor generale ale Regulamentului Roma I [116].

194. Contrar argumentelor guvernului maghiar, considerăm că articolul 3 alineatul (1) din Directiva 96/71 (în ceea ce privește lucrătorii detașați obișnuiți) și noul articol 3 alineatul (1a) (în ceea ce privește lucrătorii detașați pe termen lung) reprezintă *norme speciale* privind conflictul de legi [117], a căror aplicare trebuie combinată cu cea a dispozițiilor Regulamentului Roma I [118].

115 Conform articolului 23 din Regulamentul Roma I, „[…] prezentul regulament nu aduce atingere aplicării dispozițiilor dreptului comunitar care, în anumite domenii, reglementează conflictul de legi în materia obligațiilor contractuale".

116 A se vedea analiza lui Van Hoek, A., „Re-embedding the transnational employment relationship: a tale about the limitations of (EU) law?", în *Common Market Law Review*, 2018, nr. 3, p. 455-460.

117 A se vedea Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauza Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2014:2236, punctele 47-53).

118 În realitate, Directiva 96/71 nu înlocuiește Regulamentul Roma I, ci prevede combinarea celor două texte. Conform articolului 3 alineatele (1) și (1a), „statele membre se asigură că, oricare ar fi legea aplicabilă raporturilor de muncă […]", se aplică o serie de condiții de muncă din statul gazdă. Aceasta presupune că legea aplicabilă contractului de muncă se determină în conformitate cu articolul 8 din Roma I, dar consecințele sale sunt limitate, deoarece articolul 3 alineatele (1) și (1a) din Directiva 96/71 prevede obligația de a supune contractul de muncă indiferent de situație anumitor condiții de muncă reglementate de normele statului gazdă.

195. Aceste două prevederi ale Directivei 96/71, împreună cu legea aplicabilă în conformitate cu normele obișnuite privind conflictul de legi, impun respectarea următoarelor dispoziții din ordinea juridică a statului gazdă:

– în ceea ce privește lucrătorii detașați obișnuiți, pe cele referitoare la condițiile (de muncă și la protecția securității sociale și la sănătatea lucrătorilor) detaliate în lista exhaustivă inclusă la articolul 3 alineatul (1);

– în ceea ce privește lucrătorii detașați pe termen lung, pe lângă condițiile menționate, acestora li se aplică celelalte condiții din statul gazdă, în termenii prezentați anterior [articolul 3 alineatul (1a)].

196. Astfel cum afirmă Consiliul în observațiile sale, procesul de elaborare a Regulamentului Roma I demonstrează că articolul 23 din acesta acoperă excepția prevăzută de Directiva 96/71, întrucât propunerea Comisiei conținea o anexă de norme speciale care figurau în alte dispoziții de drept al Uniunii, printre care și cele ale Directivei 96/71 [119].

197. Considerentul (11) al Directivei 96/71 confirmă această afirmație atunci când arată că convenția (înlocuită cu Regulamentul Roma I) „nu aduce atingere aplicării dispozițiilor care, în anumite aspecte, reglementează conflictul de legi în materie de obligații contractuale, și care sunt incluse în acte ale instituțiilor Comunităților Europene sau în legislațiile naționale armonizate care pun în aplicare aceste acte”.

198. Același lucru poate fi dedus din considerentul (40) al Regulamentului Roma I, conform căruia „[…] ar trebui să excludă posibilitatea includerii în dispozițiile dreptului comunitar din anumite materii a unor norme care reglementează conflictul de legi în ceea ce privește obligațiile contractuale”.

199. Prin urmare, principiul securității juridice nu impune, contrar susținerilor Ungariei, ca modificarea Directivei 96/71, efectuată prin Directiva 2018/957, să fie însoțită de o modificare a Regulamentului Roma I.

200. Articolul 23 din acest regulament permite coexistența normelor speciale ale Directivei 96/71 cu cele generale ale articolului 8 din regulament în ceea ce privește contractele lucrătorilor detașați. Relația dintre cele două tipuri de norme este suficient de clară, de previzibilă și de precisă și, prin urmare, respectă principiul securității juridice [120].

201. Această afirmație nu este contrazisă, astfel cum susține Ungaria, de faptul că noul articol 3 alineatul (1a) al treilea paragraf din Directiva 96/71 prevede o normă antifraudă pentru situațiile de detașare prin înlocuire, la care am făcut referire anterior [121]. În acest caz, contractul fiecărui lucrător care participă la înlocuire poate fi supus legislației unui stat diferit și dispoziția respectivă adaugă doar o condiție pentru combaterea fraudelor în relația dintre Directiva 96/71 și Regulamentul Roma I.

119 A se vedea documentul COM(2005) 650 final din 15 decembrie 2005, p. 24.

120 Potrivit unei jurisprudențe constante, principiul securității juridice impune ca nomele de drept să fie clare, precise și previzibile în privința efectelor lor, astfel încât persoanele interesate să se poată orienta în situații și în raporturi juridice care sunt guvernate de ordinea juridică a Uniunii (Hotărârea din 5 mai 2015, Spania/Consiliul, C-147/13, EU:C:2015:299, punctul 79).

121 „În cazul în care o întreprindere […] înlocuiește un lucrător detașat cu un alt lucrător detașat care îndeplinește aceeași sarcină în același loc, durata detașării în sensul prezentului alineat este durata cumulată a perioadelor de detașare a fiecăruia dintre lucrătorii detașați în cauză.”

C. Aprecierea celei de a doua părți a celui de al cincilea motiv: caracterul nedefinit al noțiunii de „remunerație” introdus de Directiva 2018/957

202. Potrivit guvernului maghiar, caracterul imprecis și ambiguu al noii noțiuni de „remunerație”, care o înlocuiește pe cea anterioară de „salariu minim”, este incompatibil cu claritatea normativă, impusă de principiul securității juridice.

203. Această parte a celui de al cincilea motiv de nulitate se suprapune cu cel de al doilea motiv, a cărui respingere am propus-o deja.

204. Este oarecum paradoxal că guvernul maghiar nu invocă această critică (insecuritatea juridică) în ceea ce privește noțiunea anterioară din Directiva 96/71[122], a cărei interpretare a generat anumite dificultăți, ci o face, în schimb, cu privire la o normă care urmărește depășirea acestor dificultăți hermeneutice.

205. Este de asemenea paradoxal să se impute unui text de drept derivat periclitarea securității juridice, în condițiile în care noțiunea la care se referă critica figurează ca atare în articolul 153 alineatul (5) TFUE.

206. Noțiunea de *remunerație* prevăzută la noul articol 3 alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva 96/71 este legată de ceea ce prevăd legislația sau practicile naționale ale statului membru pe teritoriul căruia este detașat lucrătorul. În ceea ce privește conținutul său, aceasta va include toate elementele constitutive care sunt obligatorii în temeiul actelor cu putere de lege și al actelor administrative naționale sau al convențiilor colective sau sentințelor arbitrale care au fost declarate cu aplicare generală sau care se aplică în conformitate cu alineatul (8).

207. Considerentul (17) al Directivei 2018/957 amintește că stabilirea normelor privind remunerația revine în competența exclusivă a statelor membre. Acestora sau partenerilor sociali le revine de asemenea sarcina de a stabili salariile. Articolul 153 alineatul (5) TFUE confirmă acest lucru, prin faptul că exclude remunerațiile din competența de armonizare a instituțiilor Uniunii în materia politicii sociale.

208. Prin urmare, divergențele dintre normele aplicabile remunerațiilor profesionale ale lucrătorilor detașați sunt inevitabile atât timp cât Uniunea nu are competență de armonizare în ceea ce le privește. Această situație se regăsea, astfel cum am menționat deja, în ceea ce privește noțiunea de „salariu minim” utilizată în versiunea inițiată a Directivei 96/71, care a necesitat clarificări din partea Curții.

209. Este cert că noțiunea de „remunerație” implică, la fel ca majoritatea noțiunilor utilizate în acest domeniu, o interpretare prin care să i se precizeze limitele. Totuși, această caracteristică, comună multor alte noțiuni similare, nu este suficientă pentru a susține, astfel cum arată guvernul maghiar, că noțiunea de „remunerație” introdusă de Directiva 2018/957 are caracter imprecis, astfel încât încalcă principiul securității juridice.

210. În plus, amintim că, pentru a soluționa problemele cu care se pot confrunta lucrătorii detașați și întreprinderile lor, noul articol 3 alineatul (1) al patrulea și al cincilea paragraf din Directiva 96/71 impune statelor membre o obligație de transparență, în temeiul căreia acestea trebuie să furnizeze pe un site informații pertinente, exacte și actualizate privind, printre alte aspecte, „elementele constitutive ale remunerației menționate la al treilea paragraf de la prezentul alineat și toți termenii și toate condițiile de muncă și de încadrare în muncă în conformitate cu alineatul (1a) de la prezentul articol”.

122 Astfel cum a declarat în ședință.

IX. Concluzie

211. În lumina considerațiilor prezentate anterior, propunem Curții:

1) Să respingă în totalitate acțiunea formulată de Ungaria.

2) Ungaria să suporte propriile cheltuieli de judecată, precum și cheltuielile de judecată efectuate de Parlamentul European și de Consiliul Uniunii Europene.

3) Comisia Europeană și guvernele francez, german și neerlandez să suporte propriile cheltuieli de judecată.