HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a șaptea)

23 ianuarie 2025*

„Trimitere preliminară – Lucrători migranți – Securitate socială – Legislație aplicabilă – Lucrători detașați – Documente sub formă de certificate A 1 pretins emise de instituția competentă să elibereze aceste certificate – Regulamentul (CE) nr. 883/2004 – Articolul 76 alineatul (6) – Obligația autorităților statului membru gazdă de a iniția o procedură de dialog și de conciliere în vederea stabilirii existenței unor fraude”

În cauza C-421/23,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de cour d’appel de Liège (Belgia), prin decizia din 25 mai 2023, primită de Curte la 10 iulie 2023, în procedura penală împotriva lui

EX

cu participarea:

Ministère public,

Office national de sécurité sociale (ONSS),

CURTEA (Camera a șaptea),

compusă din domnul F. Biltgen, președintele Camerei întâi, îndeplinind funcția de președinte al Camerei a șaptea, doamna M. L. Arastey Sahún (raportoare), președinta Camerei a cincea, și domnul J. Passer, judecător,

avocat general: domnul J. Richard de la Tour,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru ministère public, de J. Deumer, în calitate de agent;

– pentru guvernul belgian, de S. Baeyens, C. Pochet și L. Van den Broeck, în calitate de agenți;

* Limba de procedură: franceza.

– pentru guvernul polonez, de B. Majczyna, în calitate de agent;

– pentru guvernul portughez, de C. Alves, P. Barros da Costa, A. Pimenta și E. Silveira, în calitate de agenți;

– pentru Comisia Europeană, de F. Clotuche-Duvieusart și B.-R. Killmann, în calitate de agenți,

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

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 76 alineatul (6) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială (JO 2004, L 166, p. 1, rectificare în JO 2004, L 200, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 82), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) nr. 465/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 mai 2012 (JO 2012, L 149, p. 4) (denumit în continuare „Regulamentul nr. 883/2004”).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unei proceduri penale inițiate împotriva lui EX, în special pentru săvârșirea de fraude în materie de contribuții la asigurările sociale.

Cadrul juridic

Regulamentul nr. 883/2004

3 Articolul 1 litera (l) din Regulamentul nr. 883/2004 definește termenul „legislație”, în sensul acestui regulament, ca desemnând, pentru fiecare stat membru, actele cu putere de lege și actele administrative, precum și orice alte măsuri de punere în aplicare care se referă la ramurile de securitate socială prevăzute la articolul 3 alineatul (1) din regulamentul menționat.

4 Articolul 2 din Regulamentul nr. 883/2004 prevede:

„(1) Prezentul regulament se aplică resortisanților unuia dintre statele membre, apatrizilor și refugiaților care sunt rezidenți într-un stat membru și care se află sau s-au aflat sub incidența legislației unuia sau mai multor state membre, precum și membrilor de familie și urmașilor acestora.

(2) Prezentul regulament se aplică, de asemenea, urmașilor persoanelor care s-au aflat sub incidența legislației unuia sau mai multor state membre, indiferent de cetățenia acestor persoane, în cazul în care urmașii lor sunt resortisanți ai unui stat membru sau apatrizi sau refugiați care sunt rezidenți într-unul din statele membre.”

5 Articolul 3 din Regulamentul nr. 883/2004, intitulat „Domeniul de aplicare material”, prevede la alineatul (1) că acest regulament se aplică tuturor legislațiilor referitoare la ramurile de securitate socială enumerate în acesta.

6 Titlul II din același regulament, intitulat „Stabilirea legislației aplicabile”, conține articolele 11-16 din acesta.

7 Articolul 11 din Regulamentul nr. 883/2004 prevede:

„(1) Persoanele cărora li se aplică prezentul regulament sunt supuse legislației unui singur stat membru. Această legislație se stabilește în conformitate cu prezentul titlu.

[…]

(3) Sub rezerva articolelor 12-16:

(a) persoana care desfășoară o activitate salariată sau independentă într-un stat membru se supune legislației din statul membru respectiv;

[…]”

8 Articolul 12 alineatul (1) din acest regulament are următorul cuprins:

„Persoana care desfășoară o activitate salariată într-un stat membru, pentru un angajator care își desfășoară în mod obișnuit activitățile în acest stat membru, și care este detașată de angajatorul respectiv în alt stat membru pentru a lucra pentru angajator continuă să fie supusă legislației primului stat membru, cu condiția ca durata previzibilă a activității să nu depășească 24 de luni și ca persoana să nu fi fost trimisă pentru a înlocui o altă persoană detașată.”

9 În temeiul articolului 72 litera (a) din regulamentul menționat, Comisia administrativă pentru coordonarea sistemelor de securitate socială (denumită în continuare „Comisia administrativă”) tratează printre altele orice chestiune administrativă sau de interpretare care decurge din dispozițiile aceluiași regulament sau din cele ale regulamentului de aplicare a acestuia.

10 Articolul 76 din Regulamentul nr. 883/2004, intitulat „Cooperarea”, prevede:

„[…]

(3) În sensul prezentului regulament, autoritățile și instituțiile statelor membre pot comunica direct între ele, precum și cu persoanele în cauză sau cu mandatarii acestora.

(4) Instituțiile și persoanele reglementate de prezentul regulament au obligația să se informeze reciproc și să coopereze pentru a asigura aplicarea corectă a prezentului regulament.

Instituțiile, în conformitate cu principiul bunei administrări, răspund tuturor solicitărilor într-un termen rezonabil și comunică, în această privință, persoanelor în cauză orice informație necesară pentru exercitarea drepturilor ce le sunt conferite de prezentul regulament.

[…]

(6) În cazul unor dificultăți de interpretare sau de aplicare a prezentului regulament, care ar putea pune în pericol drepturile unei persoane pe care acesta le reglementează, instituția din statul membru competent sau din statul membru de reședință al persoanei interesate ia legătura cu instituția sau instituțiile din statul sau statele membre în cauză. În cazul în care nu se poate găsi o soluție într-un termen rezonabil, autoritățile respective pot sesiza Comisia administrativă.”

Regulamentul nr. 987/2009

11 Articolul 5 din Regulamentul (CE) 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 privind coordonarea sistemelor de securitate socială (JO 2009, L 284, p. 1), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 465/2012 (denumit în continuare „Regulamentul nr. 987/2009”), intitulat „Valoarea juridică a documentelor și a documentelor justificative eliberate într-un alt stat membru”, prevede:

„(1) Documentele eliberate de instituția unui stat membru și care fac dovada statutului unei anumite persoane în scopul aplicării [Regulamentului nr. 883/2004] și a [prezentului regulament], precum și documentele justificative pe baza cărora au fost eliberate documentele sunt acceptate de către instituțiile celorlalte state membre atât timp cât aceste documente nu au fost retrase sau declarate nule de către statul membru în care au fost emise.

(2) În cazul în care există îndoieli cu privire la valabilitatea unui document sau la acuratețea elementelor de fapt pe care se bazează conținutul acestuia, instituția statului membru care primește documentul solicită instituției emitente lămuririle necesare și, dacă este cazul, retragerea documentului respectiv. Instituția emitentă reexaminează motivele eliberării documentului și îl retrage, dacă este necesar.

(3) În temeiul alineatului (2), în cazul în care există îndoieli cu privire la informațiile furnizate de persoana vizată, valabilitatea documentului sau a documentelor justificative sau acuratețea elementelor de fapt pe care se bazează informațiile cuprinse în acestea, instituția de la locul de ședere sau de reședință, la cererea instituției competente, poate, în măsura posibilului, proceda la verificarea informațiilor sau a documentului respectiv.

(4) În cazul în care nu se ajunge la un acord între instituțiile în cauză, cazul poate fi supus atenției Comisiei administrative de către autoritățile competente cel devreme în termen de o lună de la data la care instituția care a primit documentul și-a prezentat cererea. Comisia administrativă încearcă să reconcilieze punctele de vedere în termen de șase luni de la data la care a fost sesizată cu privire la cazul respectiv.”

12 Articolul 19 alineatul (2) din Regulamentul nr. 987/2009 are următorul cuprins:

„La cererea persoanei respective ori a angajatorului său, instituția competentă a statului membru a cărui legislație este aplicabilă în temeiul titlului II din [Regulamentul nr. 883/2004] eliberează un atestat conform căruia respectiva legislație este aplicabilă și indică, dacă este cazul, până la ce dată și în ce condiții.”

Litigiul principal, întrebările preliminare și procedura în fața Curții

13 EX, un întreprinzător portughez, a angajat, prin intermediul mai multor societăți, 650 de lucrători de cetățenie portugheză care au fost detașați pe teritoriul Regatului Belgiei în cursul anilor 2012-2017 pentru a lucra pe șantiere de construcții în acest stat membru. O astfel de detașare a fost efectuată în special prin intermediul unor documente sub formă de certificate A 1 pretins emise, în temeiul Regulamentului nr. 883/2004, de instituția portugheză competentă să elibereze acest tip de certificate, pentru a atesta, în temeiul articolului 19 alineatul (2) din Regulamentul nr. 987/2009, afilierea lucrătorilor în cauză la regimul de securitate socială portughez pe perioada detașării (denumită în continuare „perioada în litigiu”).

14 Printr-o hotărâre din 10 noiembrie 2021, tribunal de première instance de Namur (Tribunalul de Primă Instanță din Namur, Belgia) l-a declarat pe EX vinovat de săvârșirea mai multor infracțiuni, printre care în special săvârșirea de fraude în materie de contribuții la asigurările sociale și uz de documente false.

15 În acest context, instanța menționată a constatat, în primul rând, că documentele sub formă de certificate A 1 prezentate de EX erau documente false care nu fuseseră emise de autoritățile portugheze, ceea ce inculpatul din litigiul principal nu a contestat, în al doilea rând, că societățile constituite sau gestionate de acesta, prin intermediul cărora lucrătorii în cauză au fost detașați în Belgia, nu desfășurau nicio activitate substanțială în Portugalia în sectorul construcțiilor și nu aveau alt obiect decât acela de a asigura forță de muncă ieftină în Belgia și, în al treilea rând, că instituția portugheză competentă să emită certificate A 1 confirmase că aceste societăți fie nu solicitaseră eliberarea unor astfel de certificate, fie li s-a refuzat o astfel de eliberare din cauza inexistenței unor activități substanțiale ale respectivelor societăți în Portugalia în sectorul construcțiilor.

16 Atât inculpatul din litigiul principal, cât și ministère public (Ministerul Public, Belgia) au declarat apel împotriva acestei hotărâri la cour d'appel de Liège (Curtea de Apel din Liège, Belgia), care este instanța de trimitere.

17 În cadrul acestui apel, EX, care nu contestă că documentele sub formă de certificate A 1 pe care le-a prezentat sunt false, astfel cum reiese din hotărârea tribunal de première instance de Namur (Tribunalul de Primă Instanță din Namur) din 10 noiembrie 2021, invocă faptul că, în cazul unor indicii de fraudă, ipoteză care, în opinia sa, ar îngloba cazul de uz de certificate A 1 false, procedura de dialog și de conciliere prevăzută la articolul 76 alineatul (6) din Regulamentul nr. 883/2004 constituie un element prealabil obligatoriu pentru constatarea existenței unei asemenea fraude.

18 Instanța de trimitere amintește jurisprudența Curții, rezultată în special din Hotărârea din 27 aprilie 2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309), care consacră principiul unicității legislației aplicabile acoperirii de securitate socială și competența exclusivă a instituției emitente, în cazul unor indicii de fraudă, în ceea ce privește aprecierea validității certificatelor A 1 pe care le-a emis. Pe de altă parte, această instanță face trimitere la Hotărârea din 2 aprilie 2020, CRPNPAC și Vueling Airlines (C-370/17 și C-37/18, EU:C:2020:260), din care ar reieși că procedura de dialog și de conciliere menționată constituie un element prealabil obligatoriu pentru a stabili dacă sunt îndeplinite condițiile existenței unei fraude.

19 Această instanță ridică însă problema aplicării principiilor rezultate din această jurisprudență în împrejurări precum cele în discuție în litigiul principal, în care, pe de o parte, instanța de prim grad de jurisdicție a constatat că respectivele documente sub formă de certificate A1 nu au fost emise de instituția menționată în aceste documente, fără ca această constatare să fie contestată în cadrul apelului, și, pe de altă parte, au fost plătite contribuții la sistemul de securitate socială portughez în perioada în litigiu, în condițiile în care, potrivit Ministerului Public și Office national de sécurité sociale (ONSS) (Oficiul Național de Securitate Socială, Belgia), societățile prin intermediul cărora EX a detașat lucrătorii în cauză în Belgia nu au desfășurat niciodată o activitate substanțială în Portugalia.

20 În aceste condiții, cour d'appel de Liège (Curtea de Apel din Liège) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) [Regulamentul nr. 883/2004] trebuie interpretat în sensul că se aplică în ipoteza în care s-a constatat, fără ca părțile să fi formulat contestații cu privire la acest aspect, că, pe de o parte, certificatele A1 care au fost prezentate sunt false potrivit autorităților judiciare ale statului [membru] gazdă și, pe de altă parte, investigațiile realizate de autoritățile judiciare ale aceluiași stat [membru] gazdă par să demonstreze că certificatele în litigiu nu sunt opera autorității competente a statului [membru] emitent, chiar dacă aceasta din urmă a încasat contribuții la asigurările sociale?

2) În cazul unui răspuns afirmativ, procedura de dialog și de conciliere prevăzută la articolul 76 alineatul (6) din Regulamentul nr. 883/2004 (care reia procedura prevăzută la articolul 84a alineatul (3) din [Regulamentul (CEE) nr. 1408/71 al Consiliului din 14 iunie 1971 privind aplicarea regimurilor de securitate socială în raport cu lucrătorii salariați, cu lucrătorii care desfășoară activități independente și cu membrii familiilor acestora care se deplasează în cadrul Comunității (JO 1971, L 149, p. 2, Ediție specială, 05/vol. 1, p. 26)]) constituie un element prealabil obligatoriu pentru a determina dacă sunt îndeplinite condițiile existenței unei fraude?

3) În cazul în care răspunsurile la aceste două întrebări ar fi afirmative, în temeiul principiului interzicerii fraudei și a abuzului de drept care constituie un principiu general al dreptului Uniunii, a cărui respectare se impune justițiabililor, autoritățile statului [membru] în care salariații și-au desfășurat activitatea pot să nu țină seama de certificatele A1 menționate, inclusiv în lipsa recurgerii la procedura de dialog și de conciliere în caz de suspiciune de fraudă, în ipoteza în care faptele supuse aprecierii lor permit să se constate că certificatele respective au fost prezentate ca urmare a unui comportament considerat de o autoritate judiciară a statului [membru] gazdă drept comportament fraudulos al angajatorului?”

21 La 24 aprilie 2024, Curtea a adresat instanței de trimitere o cerere de informații pentru ca aceasta să precizeze dacă tribunal de première instance de Namur (Tribunalul de Primă Instanță din Namur) s-a întemeiat pe elementele referitoare la cooperarea dintre instituțiile belgiană și portugheză competente, care figurează în observațiile depuse de guvernele belgian și portughez, pentru a constata printre altele că toate documentele sub formă de certificate A 1 prezentate de inculpatul din litigiul principal constituiau documente false. În urma acestei cereri, instanța de trimitere a transmis Curții o copie a hotărârii din 10 noiembrie 2021 menționate la punctul 14 din prezenta hotărâre.

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

22 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă Regulamentul nr. 883/2004 trebuie interpretat în sensul că, într-o situație în care resortisanți ai unui stat membru angajați de un întreprinzător stabilit în acest stat membru efectuează, prin intermediul unor documente sub formă de certificate A 1 pretins emise de instituția statului membru menționat competentă să elibereze acest tip de certificate, o muncă pentru acest întreprinzător într-un alt stat membru, pentru care această instituție percepe contribuții la asigurările sociale, acest regulament se aplică inclusiv atunci când, în cadrul unei proceduri

penale inițiate împotriva respectivului întreprinzător, în fața instanțelor acestui din urmă stat membru, pentru săvârșirea unor fraude în materie de securitate socială, aceste instanțe constată, fără a fi contrazise de același întreprinzător, că aceste documente sunt false.

23 Trebuie arătat că, pentru a se pronunța cu privire la săvârșirea de fraude în materie de securitate socială, în cadrul unei proceduri penale inițiate, în statul membru în care este efectuată munca, împotriva unui întreprinzător pentru că a recurs în mod fraudulos la detașarea de lucrători, o instanță națională sesizată cu această procedură trebuie să stabilească în special dacă legislația privind securitatea socială a acestui stat membru este aplicabilă lucrătorilor în cauză.

24 În această privință, trebuie amintit că, în conformitate cu articolul 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 883/2004, interpretat în lumina articolului 1 litera (l) din acest regulament, persoanele cărora li se aplică acesta se află sub incidența legislației unui singur stat membru privind ramurile de securitate socială enumerate la articolul 3 alineatul (1) din regulamentul menționat. Potrivit articolului 11 alineatul (1) menționat, această legislație se stabilește în conformitate cu titlul II din regulamentul menționat.

25 În consecință, din moment ce o persoană intră în domeniul de aplicare personal al Regulamentului nr. 883/2004, astfel cum este definit la articolul 2 din acesta, regula unicității legislației naționale de securitate socială aplicabile, prevăzută la articolul 11 alineatul (1) din acest regulament, este în principiu pertinentă (Hotărârea din 8 mai 2019, Inspecteur van de Belastingdienst, C-631/17, EU:C:2019:381, punctul 20 și jurisprudența citată).

26 Or, având în vedere modul de redactare a articolului 2 din Regulamentul nr. 883/2004, aceasta este în mod vădit situația resortisanților unui stat membru angajați de un întreprinzător stabilit în acest stat membru, care efectuează o muncă pentru acest întreprinzător într-un alt stat membru, pentru care instituția competentă în materie de securitate socială din primul stat membru percepe contribuții la asigurările sociale.

27 Prin urmare, o instanță națională sesizată în cadrul unei proceduri penale declanșate împotriva unui astfel de întreprinzător pentru săvârșirea de fraude în materie de securitate socială trebuie să aplice Regulamentul nr. 883/2004.

28 În particular, această instanță trebuie printre altele să verifice dacă sunt îndeplinite condițiile cărora Regulamentul nr. 883/2004 le subordonează detașarea lucrătorilor, astfel cum sunt enunțate la articolul 12 alineatul (1) din acest regulament, astfel încât lucrătorii în cauză ar fi supuși legislației de securitate socială a statului membru în care este stabilit întreprinzătorul în cauză, sau dacă, dimpotrivă, aceste condiții lipsesc, astfel încât acești lucrători ar fi supuși, în temeiul articolului 11 alineatul (3) litera (a) din regulamentul menționat, legislației de securitate socială a statului membru de care aparține instanța menționată.

29 Existența unor documente sub formă de certificate A 1 pretins emise, în privința lucrătorilor, de instituția competentă a statului membru în care este stabilit întreprinzătorul în cauză, precum și faptul că aceste documente au fost considerate de instanța națională sesizată în primă instanță în cadrul procedurii penale inițiate împotriva acestui întreprinzător ca fiind documente false, fără a fi contrazisă de acest antreprenor, nu modifică cu nimic aplicabilitatea Regulamentului nr. 883/2004 în cadrul acestei proceduri penale.

30 Astfel, este suficient să se constate că articolul 2 din acest regulament nu impune să se dispună de un certificat A 1 pentru a intra în domeniul său de aplicare personal.

31 Având în vedere considerațiile care precedă, este necesar să se răspundă la prima întrebare că Regulamentul nr. 883/2004 trebuie interpretat în sensul că, într-o situație în care resortisanți ai unui stat membru angajați de un întreprinzător stabilit în acest stat membru efectuează, prin intermediul unor documente sub formă de certificate A 1 pretins emise de instituția statului membru menționat competentă să elibereze acest tip de certificate, o muncă pentru acest întreprinzător într-un alt stat membru, pentru care această instituție percepe contribuții la asigurările sociale, acest regulament se aplică inclusiv atunci când, în cadrul unei proceduri penale inițiate împotriva respectivului întreprinzător, în fața instanțelor acestui din urmă stat membru, pentru săvârșirea unor fraude în materie de securitate socială, aceste instanțe constată, fără a fi contrazise de același întreprinzător, că aceste documente sunt false.

Cu privire la a doua întrebare

32 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 76 alineatul (6) din Regulamentul nr. 883/2004 trebuie interpretat în sensul că, într-o situație în care resortisanți ai unui stat membru angajați de un întreprinzător stabilit în acest stat membru efectuează, prin intermediul unor documente sub formă de certificate A 1 pretins emise de instituția statului membru menționat competentă să elibereze acest tip de certificate, o muncă pentru acest întreprinzător într-un alt stat membru, pentru care această instituție percepe contribuții la asigurările sociale, procedura de dialog și de conciliere prevăzută de această dispoziție constituie un element prealabil obligatoriu pentru constatarea, de către o instanță a acestui din urmă stat membru, sesizată în cadrul unei proceduri penale inițiate împotriva respectivului întreprinzător pentru că a recurs la detașarea acestor lucrători sub acoperirea unor certificate A 1 false, a unei astfel de fraude.

33 Trebuie amintit că, astfel cum reiese din articolul 76 alineatul (6) din Regulamentul nr. 883/2004, interpretat în lumina articolului 72 litera (a) din acest regulament, procedura de dialog și de conciliere constituie un mijloc instituit de legiuitorul Uniunii pentru a soluționa diferendele dintre instituțiile competente ale statelor membre în cauză cu privire în special la interpretarea sau la aplicarea regulamentului menționat (Hotărârea din 16 noiembrie 2023, Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu, C-422/22, EU:C:2023:869, punctul 41).

34 În particular, legiuitorul Uniunii a prevăzut, într-o primă etapă, inițierea unei căi de dialog între instituțiile competente ale statelor membre în cauză în vederea ajungerii la un acord în ceea ce privește aprecierea faptelor pertinente pentru aplicarea normelor referitoare la stabilirea legislației naționale de securitate socială aplicabile unei situații specifice și, într-o a doua etapă, în cazul în care aceste instituții nu ar reuși să ajungă la un acord cu privire la aprecierea unor astfel de fapte și, în consecință, cu privire la stabilirea sistemului de securitate socială aplicabil situației în cauză, posibilitatea de a sesiza Comisia administrativă pentru ca aceasta să încerce să concilieze punctele de vedere ale instituțiilor menționate cu privire la legislația națională aplicabilă situației menționate.

35 În acest context, Regulamentul nr. 987/2009 prevede în mod expres recurgerea la procedura de dialog și de conciliere ca mijloc de soluționare a diferendelor dintre instituțiile statelor membre în cauză privind atât validitatea documentelor întocmite de instituția unui stat membru pentru a atesta situația unei persoane în scopul aplicării Regulamentelor nr. 883/2004 și nr. 987/2009 – printre care figurează certificatul A 1 – și a documentelor justificative aferente sau acuratețea elementelor de fapt pe care se bazează informațiile care figurează în aceste documente și aceste documente justificative, cât și stabilirea legislației aplicabile lucrătorilor în cauză.

36 În ceea ce privește în special diferendele privind validitatea documentelor și a documentelor justificative menționate sau acuratețea elementelor de fapt pe care se bazează informațiile care figurează în acestea, articolul 5 din Regulamentul nr. 987/2009, după ce a consacrat la alineatul (1) caracterul obligatoriu al unor astfel de documente și documente justificative pentru instituțiile celorlalte state membre, precum și competența exclusivă a instituției emitente în ceea ce privește aprecierea validității și a exactității lor, prevede la alineatele (2)-(4) recurgerea la procedura de dialog și de conciliere în vederea soluționării diferendelor dintre instituția statului membru care primește aceleași documente și aceleași documente justificative și instituția emitentă a acestora.

37 În această privință, Curtea a precizat, pe de o parte, că un certificat A 1 eliberat de instituția competentă a unui stat membru este obligatoriu nu numai pentru instituțiile statului membru în care se desfășoară activitatea, ci și pentru instanțele acestui stat membru și, pe de altă parte, a subliniat că procedura de dialog și de conciliere prevăzută la articolul 76 alineatul (6) din Regulamentul nr. 883/2004 trebuie respectată de instituțiile statelor membre chemate să aplice Regulamentele nr. 883/2004 și nr. 987/2009 atunci când există diferende între instituțiile statelor membre în cauză cu privire la validitatea sau la exactitatea unui astfel de certificat (Hotărârea din 2 martie 2023, DRV Intertrans și Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 și C-661/21, EU:C:2023:138, punctele 45 și 52, precum și jurisprudența citată).

38 Astfel, în ceea ce privește, în particular, o situație de detașare de lucrători în care instituția competentă a statului membru în care se efectuează munca dispune de indicii concrete care sugerează că certificatele E 101 – care au fost înlocuite cu certificatele A 1 – eliberate de instituția competentă a unui alt stat membru în privința lucrătorilor în cauză au fost obținute sau invocate în mod fraudulos, Curtea a arătat că, în contextul unei suspiciuni de fraudă, punerea în aplicare a acestei proceduri de dialog și de conciliere, anterior unei eventuale constatări definitive a fraudei de către autoritățile competente ale statului membru gazdă, prezintă o importanță deosebită. Astfel, potrivit Curții, procedura menționată este de natură să permită instituției competente a statului membru emitent și celei a statului membru gazdă să inițieze un dialog și să colaboreze strâns pentru a verifica și a colecta, utilizând competențele de investigare de care dispun în temeiul dreptului lor național, orice element de fapt sau de drept pertinent de natură să înlăture sau, dimpotrivă, să confirme realitatea îndoielilor exprimate de instituția competentă a statului membru gazdă cu privire la împrejurările în care a avut loc eliberarea certificatelor în cauză (a se vedea, în ceea ce privește Regulamentul nr. 1408/71, Hotărârea din 2 aprilie 2020, CRPNPAC și Vueling Airlines, C-370/17 și C-37/18, EU:C:2020:260, punctul 66).

39 Curtea a statuat astfel că prezența unor indicii concrete care să sugereze că certificatele E 101 au fost obținute sau invocate în mod fraudulos nu trebuie să conducă instituția competentă a statului membru gazdă să constate în mod unilateral existența unei fraude și să înlăture aceste certificate, ci să inițieze prompt procedura de dialog și de conciliere pentru ca instituția emitentă a acestor certificate, după ce a fost sesizată de instituția statului membru gazdă, să procedeze, într-un termen rezonabil, în temeiul principiului cooperării loiale, la reexaminarea temeiniciei eliberării certificatelor menționate în lumina acestor elemente și, dacă este cazul, să decidă să le anuleze sau să le retragă (a se vedea, în ceea ce privește Regulamentul nr. 1408/71, Hotărârea din 2 aprilie 2020, CRPNPAC și Vueling Airlines, C-370/17 și C-37/18, EU:C:2020:260, punctul 72, precum și jurisprudența citată).

40 Conform acestei jurisprudențe, instanța statului membru gazdă sesizată în cadrul unei proceduri penale inițiate împotriva unui angajator pentru fapte de natură să demonstreze o obținere sau o utilizare frauduloasă a certificatelor A 1 nu poate să se pronunțe în mod definitiv cu privire la

existența unei asemenea fraude și să înlăture aceste certificate decât dacă constată, după ce a procedat, în măsura în care este necesar, la suspendarea procedurii judiciare în temeiul dreptului său național, că, în condițiile în care procedura de dialog și de conciliere a fost inițiată prompt, instituția emitentă a certificatelor menționate a omis să efectueze o reexaminare a acestora și să ia poziție, într-un termen rezonabil, cu privire la elementele prezentate de instituția competentă a statului membru gazdă, eventual prin anularea sau prin retragerea acestor certificate (Hotărârea din 2 martie 2023, DRV Intertrans și Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 și C-661/21, EU:C:2023:138, punctul 61, precum și jurisprudența citată).

41 Curtea a statuat de asemenea că procedura de dialog și de conciliere constituie un element prealabil obligatoriu pentru a stabili dacă sunt îndeplinite condițiile existenței unei fraude și, prin urmare, pentru a deduce orice consecință utilă în ceea ce privește validitatea certificatelor A 1 în cauză și legislația de securitate socială aplicabilă lucrătorilor în cauză, astfel încât o instanță a statului membru gazdă sesizată cu o asemenea procedură penală nu poate ignora procedura de dialog și de conciliere menționată (a se vedea în acest sens Hotărârea din 2 martie 2023, DRV Intertrans și Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 și C-661/21, EU:C:2023:138, punctele 60 și 62, precum și jurisprudența citată).

42 Desigur, jurisprudența menționată la punctele 38-41 din prezenta hotărâre a fost pronunțată în cadrul unor cauze în care certificatele E 101 sau A 1 în discuție fuseseră emise de instituția competentă a unui stat membru, astfel încât instituția sau instanța statului membru gazdă nu aveau îndoieli cu privire la autenticitatea acestor certificate, ci cu privire la validitatea lor în raport cu elementele pe baza cărora au fost eliberate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 aprilie 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, punctul 49 și jurisprudența citată).

43 Cu toate acestea, nimic din modul de redactare a articolului 5 din Regulamentul nr. 987/2009 și nici din cel al vreunei alte dispoziții din acest regulament nu permite să se considere că legiuitorul Uniunii a intenționat să excludă dintre diferendele privind validitatea certificatelor A 1, prevăzute la articolul 5 menționat, pe cele privind autenticitatea lor, pentru ca, în ceea ce le privește, procedura de dialog și de conciliere să nu constituie un element prealabil obligatoriu care trebuie respectat de instituțiile și de instanțele statelor membre care exprimă îndoieli cu privire la autenticitatea unor astfel de certificate în vederea înlăturării lor.

44 O asemenea excludere ar fi, pe de altă parte, incoerentă în raport cu efectul obligatoriu al certificatelor A1 și ar compromite principiile care stau la baza atât a jurisprudenței Curții referitoare la un asemenea efect, cât și a Regulamentelor nr. 883/2004 și nr. 987/2009, și anume, astfel cum reiese din Hotărârea din 2 martie 2023, DRV Intertrans și Verbraeken J. en Zonen (C-410/21 și C-661/21, EU:C:2023:138, punctul 54, precum și jurisprudența citată), principiile unicității legislației naționale de securitate socială aplicabile, cooperării loiale și securității juridice.

45 În consecință, jurisprudența menționată la punctele 38-41 din prezenta hotărâre este aplicabilă și în cazul unei suspiciuni de utilizare a unor certificate A 1 false în scopul eludării condițiilor impuse de Regulamentele nr. 883/2004 și nr. 987/2009 pentru detașarea lucrătorilor.

46 Acestea fiind spuse, trebuie, pe de o parte, să se precizeze că, atunci când, în cadrul procedurii de dialog și de conciliere prevăzute la articolul 76 alineatul (6) din Regulamentul nr. 883/2004, instituția despre care se pretinde că a emis documentele sub formă de certificate A 1 a căror autenticitate este repusă în discuție confirmă că nu le-a eliberat și că, în consecință, ele constituie

documente false, acestea nu pot fi considerate, prin urmare, ca fiind certificate A 1 și nici, pe cale de consecință, ca producând efectele proprii acestor certificate, printre care figurează efectul obligatoriu în privința instituțiilor și a instanțelor statului membru gazdă.

47 Rezultă că, din moment ce o instanță din statul membru în care este efectuată munca, sesizată în cadrul unei proceduri penale declanșate împotriva unui întreprinzător suspectat că a detașat lucrători în acest stat membru prin intermediul unor documente false sub formă de certificate A 1, constată că instituția despre care se pretinde că a emis aceste documente a confirmat, în cadrul acestei proceduri de dialog și de conciliere, că nu le-a emis, instanța menționată poate constata că este vorba despre documente false și că nu este ținută de informațiile care figurează în acestea.

48 Pe de altă parte, trebuie precizat că, atunci când, precum în speță, se dovedește că instituția despre care se pretinde că a emis documentele sub formă de certificate A 1 prezentate de întreprinzătorul în cauză a încasat contribuții la asigurările sociale pentru munca efectuată de lucrătorii pretins detașați, instanța menționată nu se poate pronunța definitiv cu privire la existența detașării frauduloase a acestor lucrători fără să fi verificat în prealabil că procedura de dialog și de conciliere menționată a fost respectată nu numai în ceea ce privește autenticitatea acestor documente, ci și în ceea ce privește stabilirea legislației de securitate socială care ar fi trebuit să fie aplicată lucrătorilor în cauză în perioada pretinsei detașări.

49 Astfel, dat fiind că procedura de dialog și de conciliere prevăzută la articolul 76 alineatul (6) din Regulamentul nr. 883/2004 a fost instituită de legiuitorul Uniunii pentru a soluționa orice diferend privind interpretarea și aplicarea Regulamentului nr. 883/2004, printre care în special diferendele privind stabilirea legislației aplicabile lucrătorilor care intră în domeniul de aplicare al acestui regulament, o instanță a statului membru gazdă sesizată în cadrul unei proceduri penale precum cea în discuție în litigiul principal, care apreciază că există elemente care permit să se considere că nu sunt îndeplinite condițiile cărora le este subordonată detașarea lucrătorilor și să se repună astfel în discuție supunerea lucrătorilor în cauză regimului de securitate socială al instituției care a perceput contribuții de securitate socială pentru munca efectuată de aceștia, nu poate constata în mod unilateral existența unei asemenea detașări frauduloase, fără să fi fost declanșată procedura de dialog și de conciliere cu această instituție în vederea unei concertări cu privire la legislația de securitate socială aplicabilă acestor lucrători.

50 O altă interpretare ar fi, în plus, contrară principiilor unicității legislației naționale de securitate socială aplicabile, cooperării loiale și securității juridice care stau la baza Regulamentelor nr. 883/2004 și nr. 987/2009.

51 Prin urmare, este necesar să se considere că jurisprudența menționată la punctele 38-41 din prezenta hotărâre este valabilă *mutatis mutandis* și atunci când o instituție sau o instanță din statul membru în care este efectuată munca pune la îndoială supunerea lucrătorilor în cauză legislației de securitate socială a instituției din statul membru care a încasat contribuții la asigurările sociale pentru munca efectuată de acești lucrători.

52 Rezultă din ceea ce precedă că o instanță din statul membru gazdă, sesizată în cadrul unei proceduri penale inițiate împotriva unui angajator suspectat că a recurs la detașarea de lucrători prin intermediul unor documente false sub formă de certificate A 1, nu se poate pronunța cu privire la autenticitatea acestor documente și nu le poate înlătura decât, pe de o parte, în cazul în care constată, după ce a procedat, în măsura în care este necesar, la suspendarea procedurii judiciare în temeiul dreptului său național, că instituția pretins emitentă a confirmat, în cadrul procedurii de dialog și de conciliere inițiate de instituția statului membru gazdă, că nu a eliberat

documentele menționate sau că, în condițiile în care procedura de dialog și de conciliere a fost inițiată prompt, instituția pretins emitentă s-a abținut să ia poziție, într-un termen rezonabil, cu privire la autenticitatea acelorași documente și, pe de altă parte, în cazul în care garanțiile inerente dreptului la un proces echitabil care trebuie acordate antreprenorului în cauză sunt respectate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 2 martie 2023, DRV Intertrans și Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 și C-661/21, EU:C:2023:138, punctele 61, 66 și 67, precum și jurisprudența citată).

53 Pe de altă parte, atunci când se dovedește că instituția despre care se pretinde că a emis documentele sub formă de certificate A 1 a încasat contribuții la asigurările sociale pentru munca efectuată de lucrătorii pretins detașați, instanța națională nu poate constata existența unei detașări frauduloase de lucrători decât dacă, pe de o parte, în cadrul procedurii de dialog și de conciliere inițiate între instituțiile în cauză, instituția care a încasat contribuții sociale a confirmat că legislația privind securitatea socială care ar fi trebuit să fie aplicată lucrătorilor în cauză este cea a statului membru gazdă sau această instituție s-a abținut, într-un termen rezonabil, să reexamineze, luând în considerare elementele prezentate de instituția statului membru gazdă și având în vedere situația reală a acestor lucrători, faptele pe baza cărora i-a supus pe aceștia din urmă sistemului său de securitate socială și să ia poziție cu privire la legislația națională de securitate socială aplicabilă lucrătorilor menționați și, pe de altă parte, garanțiile inerente dreptului la un proces echitabil care trebuie să fie acordate întreprinzătorului în cauză sunt respectate.

54 În sfârșit, trebuie adăugat că legiuitorul Uniunii nu a prevăzut o formă specială care trebuie să fie respectată de instituțiile în cauză pentru a iniția calea dialogului sau pentru a sesiza Comisia administrativă în vederea soluționării diferendelor lor privind interpretarea sau aplicarea Regulamentelor nr. 883/2004 și nr. 987/2009.

55 În sfârșit, Regulamentul nr. 883/2004 se limitează să indice la articolul 76 alineatul (6) că instituția din statul membru competent sau din statul membru de reședință al persoanei interesate „ia legătura” cu instituția sau instituțiile din statul membru sau statele membre în cauză și că, în cazul în care nu se poate găsi o soluție într-un termen rezonabil, autoritățile respective „pot sesiza” Comisia administrativă.

56 Regulamentul nr. 987/2009 nu conține mai multe precizări în această privință.

57 În ceea ce privește în special calea dialogului, care corespunde primei etape a procedurii de dialog și de conciliere prevăzute la articolul 76 alineatul (6) din Regulamentul nr. 883/2004, este necesar să se considere, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 6 din Decizia A 1 a Comisiei administrative din 12 iunie 2009 în ceea ce privește stabilirea unei proceduri de dialog și conciliere privind validitatea documentelor, determinarea legislației aplicabile și acordarea de prestații în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului (JO 2010, C 106, p. 1), că, pentru a considera că o asemenea cale a fost inițiată, este suficient ca instituția care are îndoieli cu privire la validitatea unui certificat A 1 sau la determinarea legislației aplicabile unui anumit lucrător să contacteze instituția care a emis un astfel de certificat și/sau care a decis să aplice regimul său de securitate socială unui astfel de lucrător pentru a-i solicita clarificările necesare cu privire la decizia sa de a supune acest lucrător acestui regim și, eventual, de a retrage sau de a declara nul certificatul menționat sau de a revizui ori anula această decizie.

58 În speță, din cererea de decizie preliminară, din elementele furnizate de instanța de trimitere la cererea Curții și din observațiile părților interesate reiese că, înainte de inițierea procedurii penale împotriva lui EX, instituțiile belgiană și portugheză competente au inițiat calea dialogului în ceea ce privește autenticitatea documentelor sub formă de certificate A1 prezentate de EX și aprecierea elementelor de fapt pe care se bazează aceste documente. În cadrul unui asemenea dialog, instituția portugheză a confirmat, astfel cum tribunal de première instance de Namur (Tribunalul de Primă Instanță din Namur) a constatat în hotărârea sa din 10 noiembrie 2021, că nu emisese aceste documente, fapt pe care EX nu l-a contestat nici în fața acestei instanțe, nici în fața instanței de trimitere.

59 Astfel, rezultă că, în ceea ce privește autenticitatea documentelor menționate, procedura de dialog și de conciliere prevăzută la articolul 76 alineatul (6) din Regulamentul nr. 883/2004 a fost respectată.

60 Prin urmare, având în vedere considerațiile expuse la punctul 47 din prezenta hotărâre, tribunal de première instance de Namur (Tribunalul de Primă Instanță din Namur) putea constata că documentele în discuție în litigiul principal constituie documente false și că nu era ținut de acestea.

61 Pe de altă parte, din observațiile guvernului portughez reiese că, în cadrul dialogului inițiat între instituțiile belgiană și portugheză competente, instituția portugheză a constatat, pe de o parte, că societățile prin intermediul cărora inculpatul din litigiul principal a efectuat detașarea lucrătorii în cauză prin intermediul unor documente sub formă de certificate A 1 nu desfășurau nicio activitate substanțială în Portugalia în sectorul construcțiilor și nu aveau alt obiect decât cel constând în asigurarea de forță de muncă ieftină în Belgia, ceea ce tribunal de première instance de Namur (Tribunalul de Primă Instanță din Namur) a confirmat în hotărârea sa din 10 noiembrie 2021, și, pe de altă parte, că legislația care ar fi trebuit aplicată lucrătorilor în cauză în perioada în litigiu este legislația belgiană.

62 Prin urmare, rezultă, sub rezerva verificărilor care trebuie efectuate de instanța de trimitere, că respectiva procedură de dialog și de conciliere între instituțiile în cauză a fost de asemenea respectată în ceea ce privește stabilirea legislației naționale de securitate socială care ar fi trebuit să fie aplicată lucrătorilor în cauză în perioada în litigiu.

63 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la a doua întrebare că articolul 76 alineatul (6) din Regulamentul nr. 883/2004 trebuie interpretat în sensul că, într-o situație în care resortisanți ai unui stat membru angajați de un întreprinzător stabilit în acest stat membru efectuează, prin intermediul unor documente sub formă de certificate A 1 pretins emise de instituția statului membru menționat competentă să elibereze acest tip de certificate, o muncă pentru acest întreprinzător într-un alt stat membru, pentru care această instituție percepe contribuții la asigurările sociale, procedura de dialog și de conciliere prevăzută de această dispoziție constituie un element prealabil obligatoriu pentru constatarea de către o instanță a acestui din urmă stat membru, sesizată în cadrul unei proceduri penale inițiate împotriva respectivului întreprinzător pentru că a recurs în mod fraudulos la detașarea acestor lucrători sub acoperirea unor certificate A 1 false, a unei astfel de fraude.

Cu privire la a treia întrebare

64 Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă principiul interzicerii fraudei și a abuzului de drept trebuie interpretat în sensul că, atunci când, în cadrul unei proceduri penale inițiate în fața instanțelor unui stat membru împotriva unui întreprinzător suspectat că a detașat lucrători în acest stat prin intermediul unor documente sub formă de certificate A 1, instanța de prim grad de jurisdicție a constatat că aceste documente constituie documente false, iar această constatare nu a fost contestată în fața instanței sesizate în apel cu această procedură, această din urmă instanță se poate abține să ia în considerare documentele menționate chiar dacă o astfel de constatare a fost efectuată de instanța de prim grad de jurisdicție fără să fi fost inițiată procedura de dialog și de conciliere prevăzută la articolul 76 alineatul (6) din Regulamentul nr. 883/2004.

65 În această privință, trebuie amintit că numai instanța națională care este sesizată cu soluționarea litigiului principal are competența să aprecieze necesitatea unei hotărâri preliminare și pertinența întrebărilor pe care le adresează Curții, care beneficiază de o prezumție de pertinență. Astfel, Curtea este în principiu obligată să se pronunțe atunci când întrebarea adresată privește interpretarea sau validitatea unei norme de drept al Uniunii, cu excepția cazului în care este evident că interpretarea solicitată nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul acestui litigiu, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt sau de drept necesare pentru a răspunde în mod util la această întrebare (Hotărârea din 22 februarie 2024, Unedic, C-125/23, EU:C:2024:163, punctul 35 și jurisprudența citată).

66 În speță, trebuie arătat că a treia întrebare, care privește exclusiv constatarea potrivit căreia documentele sub formă de certificate A 1 în discuție în litigiul principal constituie documente false, efectuată de instanța națională de prim grad de jurisdicție în cadrul unei proceduri penale precum cea în discuție în litigiul principal, se întemeiază pe premisa potrivit căreia această constatare a fost efectuată de această instanță fără ca procedura de dialog și de conciliere să fi fost inițiată.

67 Or, astfel cum s-a constatat la punctele 58 și 59 din prezenta hotărâre, în special pe baza elementelor furnizate de instanța de trimitere, rezultă că în speță respectiva procedură de dialog și de conciliere privind autenticitatea documentelor menționate a fost respectată.

68 Întrucât a treia întrebare are astfel un caracter ipotetic, aceasta trebuie considerată inadmisibilă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

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

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

1) **Regulamentul (CE) nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) nr. 465/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 mai 2012,**

   trebuie interpretat în sensul că

   într-o situație în care resortisanți ai unui stat membru angajați de un întreprinzător stabilit în acest stat membru efectuează, prin intermediul unor documente sub formă de certificate A 1 pretins emise de instituția statului membru menționat competentă să elibereze acest tip de certificate, o muncă pentru acest întreprinzător într-un alt stat membru, pentru care această instituție percepe contribuții la asigurările sociale, acest regulament se aplică inclusiv atunci când, în cadrul unei proceduri penale inițiate împotriva respectivului întreprinzător, în fața instanțelor acestui din urmă stat membru, pentru săvârșirea unor fraude în materie de securitate socială, aceste instanțe constată, fără a fi contrazise de același întreprinzător, că aceste documente sunt false.

2) **Articolul 76 alineatul (6) din Regulamentul nr. 883/2004, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 465/2012,**

   trebuie interpretat în sensul că

   într-o situație în care resortisanți ai unui stat membru angajați de un întreprinzător stabilit în acest stat membru efectuează, prin intermediul unor documente sub formă de certificate A 1 pretins emise de instituția statului membru menționat competentă să elibereze acest tip de certificate, o muncă pentru acest întreprinzător într-un alt stat membru, pentru care această instituție percepe contribuții la asigurările sociale, procedura de dialog și de conciliere prevăzută de această dispoziție constituie un element prealabil obligatoriu pentru constatarea, de către o instanță a acestui din urmă stat membru, sesizată în cadrul unei proceduri penale inițiate împotriva respectivului întreprinzător pentru că a recurs în mod fraudulos la detașarea acestor lucrători sub acoperirea unor certificate A 1 false, a unei astfel de fraude.

Semnături