# CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL PEDRO CRUZ VILLALÓN prezentate la 5 mai 2010 [1]

## I — Introducere

1. La cererea Rechtbank van eerste aanleg van het gerechtelijk arrondissement Antwerpen (Tribunalul de Primă Instanță al jurisdicției Anvers, denumit în continuare „Rechtbank"), se solicită Curții de Justiție să clarifice dacă dreptul belgian poate fi interpretat ca fiind conform cu articolul 5 din Directiva 96/71/CE privind detașarea lucrătorilor [2], precum și cu articolele 56 TFUE și 57 TFUE.

2. Prezenta cauză este, în esență, o consecință a Hotărârii Curții în cauza Arblade și alții [3], în care au fost oferite criteriile necesare pentru a se stabili, în lumina articolelor 56 TFUE și 57 TFUE, conformitatea cu tratatul a unei dispoziții naționale ce urmărește să controleze legalitatea transferului de lucrători în cadrul Comunității. Concret, survin mai multe îndoieli în ceea ce privește caracterul licit al obligației ce revine angajatorului de a transmite în prealabil, către autoritatea belgiană pentru forța de muncă, o declarație privind detașarea, precum și de a ține la dispoziția acesteia documente comparabile cu evidența individuală sau cu fluturașul de salariu din Belgia.

3. Zece ani mai târziu, Curtea de Justiție trebuie să aprecieze o problemă similară celei care s-a ridicat în cauza Arblade, însă în contextul unui nou cadru juridic național și în urma unei dezvoltări importante a jurisprudenței Uniunii în domeniul social. Prin urmare, prezenta cauză oferă posibilitatea de a se clarifica în ce măsură constatarea că Uniunea urmărește deopotrivă un scop social, astfel cum a statuat Curtea în Hotărârile Viking Line și Laval un Partneri [4] și după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, are un impact asupra jurisprudenței consacrate în cauza Arblade.

1 — Limba originală: spaniola.

2 — Directiva 96/71/CE a 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. 4, p. 29).

3 — Hotărârea din 23 noiembrie 1999 (C-369/96 și C-376/96, Rec., p. I-8453).

4 — Hotărârea din 11 decembrie 2007, International Transport Workers' Federation și Finnish Seamen's Union, „Viking Line" (C-438/05, Rep., p. I-10779), și Hotărârea din 18 decembrie 2007, Laval un Partneri (C-341/05, Rep., p. I-11767).

**II — Reglementarea aplicabilă**

A — *Dreptul Uniunii*

1. Libera prestare a serviciilor

4. Articolul 56 TFUE prevede:

„În conformitate cu dispozițiile ce urmează, sunt interzise restricțiile privind libera prestare a serviciilor în cadrul Uniunii cu privire la resortisanții statelor membre stabiliți într-un alt stat membru decât cel al beneficiarului serviciilor. Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, pot extinde beneficiul dispozițiilor prezentului capitol la prestatorii de servicii care sunt resortisanți ai unui stat terț și sunt stabiliți în cadrul Uniunii."

2. Directiva 96/71

5. În vederea armonizării dispozițiilor privind detașarea lucrătorilor ca efect al unei prestări de servicii transfrontaliere, Directiva 96/71 a introdus o serie de măsuri referitoare la drepturile lucrătorilor și la obligațiile angajatorilor. În măsura în care afectează condițiile de muncă și de încadrare în muncă, articolul 3 alineatul (1) din directiva menționată prevede următoarele:

„Condiții de muncă și de încadrare în muncă

(1) Statele membre asigură că, indiferent de legea aplicabilă raporturilor de muncă, întreprinderile menționate la articolul 1 alineatul (1) garantează lucrătorilor detașați pe teritoriul lor condiții de muncă și de încadrare în muncă cu privire la următoarele aspecte stabilite în statul membru pe teritoriul căruia sunt executate lucrările:

— prin acte cu putere de lege și acte administrative

și/sau

— prin convenții colective sau sentințe arbitrale de generală aplicare în sensul alineatului (8), în măsura în care acestea se referă la activitățile menționate în anexă:

(a) perioadele maxime de lucru și perioadele minime de odihnă;

(b) durata minimă a concediilor anuale plătite;

(c) salariul minim, inclusiv plata orelor suplimentare; prezenta literă nu se aplică sistemelor complementare de pensii;

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

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

(f) măsurile de protecție aplicabile condițiilor de muncă și de încadrare în muncă a femeilor însărcinate sau care au născut de curând, a copiilor și a tinerilor;

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

În sensul prezentei directive, noțiunea de salariu minim, menționată la alineatul (1) litera (c), este definită de legislația și practica națională a statului membru pe teritoriul căruia este detașat lucrătorul. […]"

6. Articolul 5 autorizează statele membre să adopte măsurile corespunzătoare în vederea aplicării Directivei 96/71, astfel:

„Articolul 5 Măsuri

Statele membre iau măsurile corespunzătoare în cazul nerespectării prezentei directive.

Statele membre se asigură că lucrătorii și/sau reprezentanții acestora beneficiază de proceduri corespunzătoare în vederea aplicării obligațiilor prevăzute în cadrul prezentei directive."

B — *Dreptul național*

7. Belgia a transpus Directiva 96/71 prin Legea din 5 martie 2002 [5], incluzând de asemenea precizările Curții expuse în Hotărârea Arblade. Printre alte măsuri, în ceea ce privește prezenta cauză, legea de transpunere a instituit un regim simplificat de întocmire a anumitor documente cu caracter social de întreprinderile care detașează lucrători pe teritoriul său (denumit în continuare „regimul simplificat"). Acest regim a fost pus în aplicare prin Decretul regal din 29 martie

5 — *Moniteur belge* din 13 martie 2002.

2002 [6], prin care au fost definite activităţile din sectorul construcţiilor, vizate în mod expres şi la articolul 6 alineatul 2 din legea de transpunere menţionată.

8. Astfel cum rezultă din susţinerile Comisiei, ale guvernului belgian şi ale învinuiţilor din acţiunea principală, regimul simplificat instituit prin legea de transpunere şi prin Decretul regal din 29 martie 2002 nu se mai aplică cu începere de la 1 aprilie 2007, fiind înlocuit „cu un nou sistem, mai practic şi mai accesibil", bazat pe declaraţia de detaşare în format electronic, denumită „Declaraţia Limosa" [7], însă în ceea ce priveşte prezenta trimitere preliminară, reglementarea din anul 2002 constituie, *ratione tempore,* cadrul juridic naţional de referinţă.

9. Articolul 8 din legea de transpunere, în versiunea care era în vigoare la momentul situaţiei de fapt din prezenta cauză, scutea angajatorul de obligaţia de a respecta condiţiile prevăzute la articolul 6 ter alineatul 2 din Decretul regal nr. 5 din 23 octombrie 1978 privind întocmirea de documente cu caracter social, însă numai în cursul perioadei de şase luni stabilită de Rege în temeiul acestei dispoziţii. Astfel, angajatorul era scutit de obligaţia de a întocmi regulamentul de muncă [8], fluturaşul de salariu [9], documentele referitoare la contractele de muncă [10], precum şi înscrisul şi declaraţia imediată de încadrare în muncă, în măsura în care angajatorul nu era supus sistemului belgian de asigurări sociale [11].

10. În conformitate cu articolul 6 ter alineatul 2 din Decretul regal nr. 5 menţionat, angajatorii sunt scutiţi de obligaţia de a întocmi şi de a prezenta documentele sociale prevăzute de decretul regal menţionat sau cerute în temeiul capitolului II din acesta, sub rezerva îndeplinirii a două condiţii. În primul rând, înainte de încadrarea în muncă a lucrătorilor, angajatorul trebuie să transmită funcţionarilor competenţi o declaraţie de detaşare, întocmită conform articolului 6 quater. În al doilea rând, angajatorii trebuie să ţină la dispoziţia acestor autorităţi, în perioada prevăzută la alineatul 1, o copie a documentelor prevăzute de legislaţia ţării pe teritoriul căreia s-a stabilit angajatorul, cu condiţia ca acestea să fie echivalente cu „evidenţa individuală" reglementată la articolul 4 alineatul 1 din decretul regal sau cu „fluturaşul de salariu" de la articolul 15 din Legea din 12 aprilie 1965 privind protecţia remuneraţiei lucrătorilor.

11. În cazul în care angajatorul nu deţine „documentele echivalente", articolul 6 quater alineatul 4 din Decretul regal nr. 5 prevede că acesta este obligat să elaboreze şi să ţină

6 — *Moniteur belge* din 17 aprilie 2002.

7 — Siglă derivată din „Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van MigratieOnderzoek bij de Sociale Administratie" (reţea transnaţională de informare pentru studierea fluxurilor migratoare la administraţia socială). Acest sistem, după cum arată Comisia în memoriul său de observaţii, a făcut obiectul unei proceduri de încălcare a articolului 56 TFUE (procedura nr. 2007/2367).

8 — Articolul 4 din Legea din 8 aprilie 1965.

9 — Articolul 15 din Legea din 12 aprilie 1965.

10 — Articolele 4 şi 123 din Legea din 3 iulie 1978.

11 — Articolul 38 din Legea din 26 iulie 1996.

la zi evidența individuală și fluturașul de salariu, astfel cum sunt prevăzute în legislația belgiană.

12. Capitolul III din Decretul regal din 29 martie 2002, intitulat „Modalități de scutire de la obligația de întocmire și de ținere la zi a documentelor cu caracter social", cuprinde articolul 3, care impune ca, înainte de încadrarea în muncă a lucrătorilor detașați, angajatorii să transmită inspecției pentru legislație socială, printr-o scrisoare, un mesaj electronic sau un fax, o „declarație prealabilă de detașare" în conformitate cu articolul 4 din decretul regal menționat. Primirea și caracterul conform al acestei declarații trebuie confirmate în termen de cinci zile lucrătoare de la data la care a fost primită de inspecția muncii, care trebuie să transmită în acest sens, pe aceleași căi, un „număr de înregistrare" pentru declarația angajatorului (alineatul 2). Încadrarea efectivă în muncă a acestor lucrători nu poate avea loc decât după data la care inspecția muncii a notificat angajatorului numărul de înregistrare. În lipsa acestui număr, angajatorul nu va putea beneficia de scutire (alineatul 3).

13. Capitolul IV din decretul regal, referitor la „declarația de detașare", cuprinde articolul 4, care precizează mențiunile pe care trebuie să le includă declarația prealabilă:

„1. În ceea ce privește angajatorul: numele de familie, prenumele, domiciliul sau denumirea sau sediul întreprinderii, natura activității sale, adresa, numărul de telefon, numărul de fax, adresa de e-mail și numărul de identificare sau de înregistrare al angajatorului la organismul de securitate socială competent din țara de origine;

2. În ceea ce privește prepusul sau mandatarul angajatorului căruia îi incumbă punerea la dispoziție a documentelor comparabile: numele, prenumele, denumirea, adresa, numărul de telefon, numărul de fax și adresa de e-mail.

3. În privința fiecăruia dintre lucrătorii detașați în Belgia: numele de familie, prenumele, domiciliul, data nașterii, starea civilă, sexul, cetățenia, adresa, numărul de telefon, numărul și tipul actului de identitate, data încheierii contractului de muncă, data de începere a activității în Belgia și funcția exercitată.

4. În ceea ce privește condițiile de muncă aplicabile lucrătorilor detașați: durata săptămânii de muncă și programul de lucru.

5. În ceea ce privește detașarea: tipul de prestări de servicii efectuate în cadrul detașării, data de începere a detașării și durata

previzibilă a detașării, precum și locul în care se desfășoară munca.

6. În ceea ce privește documentele echivalente: locul în care se ține la zi și se păstrează, în conformitate cu articolul 5 din prezentul decret."

14. Articolul 4 alineatul 2 din decretul regal menționat prevede că această declarație trebuie să fie redactată în conformitate cu un model anexat la acest decret.

15. Capitolul V din decretul regal reglementează „modalitățile de punere la dispoziție și de păstrare a documentelor echivalente", făcând distincția dintre, în secțiunea întâi, „perioada de încadrare în muncă a lucrătorilor detașați în Belgia (articolul 5) și, în secțiunea a doua, „după perioada de încadrare în muncă a lucrătorilor detașați în Belgia" (articolul 6).

16. Articolul 5 alineatul 1 prevede obligația angajatorilor de a ține la dispoziția organismelor de inspecție o copie a documentelor echivalente, fie la locul de muncă unde este detașat lucrătorul, fie la domiciliul de pe teritoriul Belgiei al unei persoane fizice care le păstrează în calitate de mandatar sau de prepus. Această obligație o include pe aceea de a completa cu regularitate documentele în funcție de obligațiile ce rezultă în privința acestor documente din aplicarea legii din țara de origine. În cazul în care nu respectă această obligație, evidența individuală și fluturașul de salariu trebuie întocmite și ținute potrivit legislației belgiene, astfel cum prevede articolul 5 alineatul 1.

17. După expirarea termenului de șase luni vizat la articolul 2 din decretul regal, angajatorii trebuie să păstreze timp de cinci ani, la dispoziția organismelor de inspecție corespunzătoare și în locurile citate anterior, o copie a acestor documente echivalente, în caz contrar trebuind să întocmească evidența individuală și fluturașul de salariu conform legislației belgiene. Cu toate acestea, dispozițiile articolului 5 alineatul 3 permit păstrarea documentelor echivalente sub orice formă, cu condiția să fie lizibile și reproduse într-o formă care să permită un control efectiv.

18. De asemenea, articolul 6 privește obligația angajatorilor de a depune la inspecția muncii un exemplar din documentele echivalente, precum și o copie a acestora, obligație care se menține după încheierea perioadei de încadrare în muncă.

## III — Starea de fapt și acțiunea principală

19. Termiso Limitada, societate portugheză specializată în realizarea de izolații termice și acustice în sectorul reparațiilor navale, detașa sudori și montatori din efectivul său din Portugalia la șantierul naval aparținând societății

Antwerp Ship Repair, la Anvers, în vederea executării unor contracte de subantrepriză.

20. Ori de câte ori se încheia un contract, Termiso solicita autorităților portugheze formularele E101 [12], în timp ce, la rândul său, Antwerp Ship Repair transmitea inspecției muncii declarația corespunzătoare de detașare a lucrătorilor, în conformitate cu articolul 69 din Legea de reorientare economică din 14 august 1978 [13].

21. Cu ocazia unui control efectuat la 12 iulie 2004 de Inspecția Serviciului Public Federal al Securității Sociale la instalațiile navale aparținând Antwerp Ship Repair s-a constatat că 53 de lucrători metalurgiști detașați de la Termiso Limitada lucrau pe acest șantier. Niciuna dintre detașările lucrătorilor menționați nu făcuse obiectul respectivei declarații prealabile, care nu fusese, așadar, remisă în prealabil inspecției muncii din Belgia. La rândul său, contramaistrul de la Termiso nu a putut prezenta niciun document privind salariul.

22. La 14 iulie 2004, inspecția muncii a inițiat o procedură administrativă împotriva Termiso Limitada pentru încălcarea legislației muncii referitoare la ținerea la zi a documentelor cu caracter social, procedură care a fost clasată la 17 noiembrie 2004.

23. Belgia a prevăzut ca infracțiune nerespectarea condițiilor prevăzute de legislația socială belgiană [14]. În temeiul acestei prevederi a legii penale, Ministerul Public a acuzat Termiso Limitada (angajator și persoană juridică ce răspunde penal), pe Vítor Manuel dos Santos Palhota (acționar și director general), pe Mário de Moura Gonçalves (decedat) și pe Fernando Luis das Neves Palhota (acționar și director tehnic) de comiterea mai multor infracțiuni constând în faptul că nu au ținut la zi evidența individuală pentru lucrătorii detașați și nici nu au plătit salariul minim legal și remunerația aferentă orelor suplimentare efectuate, în conformitate cu legislația belgiană.

## IV — Întrebarea prealabilă și procedura în fața Curții de Justiție

24. În cadrul acțiunii penale declanșate în fața Rechtbank împotriva Termiso Limitada, precum și împotriva lui Vitor Manuel dos Santos Palhota, a lui Mário de Moura Gonçalves și a lui Fernando Luis das Neves Palhota, instanța menționată a suspendat

12 — Astfel cum recunosc pârâții din acțiunea principală, cu toate că formularele nu erau transmise la timp, această întârziere nu a suscitat niciodată obiecțiuni din partea inspecției muncii din Belgia.

13 — *Moniteur belge* din 17 august 1978.

14 — Dispozițiile penale aplicabile nu au fost precizate nici în decizia de trimitere a Rechtbank și nici în observațiile scrise sau orale ale diferiților intervenienți.

procedura și, în conformitate cu articolul 267 TFUE, a adresat Curții de Justiție următoarea întrebare preliminară:

„Dispozițiile articolului 8 din Legea din 5 martie 2002 și ale articolelor 3, 4 și 5 din Decretul regal din 29 martie 2002 (decret de punere în executare) încalcă articolele 49 CE și 50 CE, în măsura în care acestea impun angajatorilor străini care doresc să detașeze lucrători să transmită în prealabil o declarație de detașare la Dienst Toezicht op de Sociale Wetten (serviciul de inspecție pentru legislația socială), precum și să țină la dispoziția acestuia documente comparabile cu evidența individuală sau cu fluturașul de salariu din Belgia, astfel încât accesul acestora la piața belgiană ar fi împiedicat sau cel puțin îngreunat?"

25. Această trimitere preliminară a fost înregistrată la grefa Curții la 26 noiembrie 2008.

26. Au depus observații, în termenul prevăzut la articolul 23 din Statutul Curții de Justiție, guvernele Belgiei, Germaniei, Franței, Greciei și Danemarcei, precum și Comisia și învinuiții din procedura penală națională.

27. La ședința desfășurată la 25 februarie 2010 au formulat observații orale reprezentanții Regatului Belgiei, Republicii Elene, Republicii Franceze și Autorității AELS de supraveghere, precum și reprezentantul Comisiei.

## V — Cu privire la admisibilitate

28. Belgia invocă trei motive în sprijinul respingerii trimiterii preliminare.

29. În primul rând, Belgia susține că întrebarea formulată de instanța de trimitere pornește de la o interpretare eronată a articolului 8 din legea belgiană de transpunere a Directivei 96/71 și a regulamentului de punere în aplicare, în măsura în care consideră că „regimul simplificat" în discuție este obligatoriu pentru prestatorii de servicii. Astfel, respectiva legislație ar crea un sistem alternativ care permite angajatorului în cauză sau să opteze pentru regimul simplificat, sau să întocmească și să țină la zi documentele belgiene.

30. În al doilea rând, Belgia consideră că decizia de trimitere este afectată de erori de motivare, în măsura în care din cadrul juridic și de fapt nu se pot deduce motivele pentru care legislația belgiană ar fi contrară actualului articol 56 TFUE, punând la îndoială, în același timp, relevanța Directivei 96/71 pentru soluționarea fondului cauzei.

31. În al treilea rând, Belgia consideră că, în cauză, Curtea de Justiție nu se poate pronunța în temeiul articolului 57 TFUE, având în vedere că nimeni nu a contestat împrejurarea că munca desfășurată de lucrătorii de la Termiso Limitada constă într-o prestare de servicii, afirmând că, în plus, aplicarea acestui articol este de competența instanței naționale.

32. În ceea ce privește primul motiv de inadmisibilitate, acesta este vădit insuficient pentru a justifica o respingere *a limine* a trimiterii preliminare. Aceasta în primul rând pentru că nu este obligația Curții de față să analizeze dreptul național, mecanismul trimiterii prealabile fiind întemeiat pe o separare clară a competențelor între instanțele naționale și Curte, aceasta din urmă fiind abilitată doar să se pronunțe cu privire la interpretarea sau la validitatea unui text comunitar pornind de la faptele care îi sunt indicate de instanța națională [15]. În al doilea rând pentru că, indiferent de motivele care au determinat Rechtbank să își focalizeze îndoielile asupra regimului simplificat, acesta este singurul competent să aprecieze necesitatea de a consulta Curtea de Justiție și alegerea cadrului normativ și de fapt în temeiul căruia să aibă loc această consultare [16].

33. În ceea ce privește al doilea motiv de inadmisibilitate, trebuie subliniat că, potrivit unei jurisprudențe constante, refuzul *a limine* de a se pronunța asupra unei întrebări preliminare se poate justifica numai atunci când este evident că interpretarea dreptului comunitar solicitată nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul acțiunii principale [17], atunci când problema este de natură ipotetică [18] sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util întrebărilor care i-au fost adresate [19].

34. Într-adevăr, definirea situației de fapt și a cadrului normativ în care se înscrie întrebarea preliminară este indispensabilă pentru ca prezenta Curte să poată furniza instanței naționale o interpretare a dreptului Uniunii [20] care să fie utilă acesteia și care să permită în același timp intervenienților în procedura întrebărilor preliminare să își prezinte observațiile [21].

35. În aceste condiții și în pofida caracterului sintetic al deciziei de trimitere, este indeniabil că aceasta cuprinde o ilustrare minimă, dar suficientă a raportului dintre articolul 56 TFUE, Directiva 96/71 și reglementarea belgiană din anul 2002, precum și a împrejurărilor de fapt pe care se întemeiază îndoielile instanței de trimitere. Pe de altă parte, faptul că directiva citată anterior nu este invocată în cuprinsul întrebării nu afectează cu nimic competența Curții de Justiție, instanța de trimitere având de asemenea dreptul de a invoca articolul 56 TFUE, dispoziție relevantă pentru a se răspunde la întrebare.

15 — Hotărârea din 2 iulie 1994, AC-ATEL Electronics Vertriebs (C-30/93, Rec., p. I-2305, punctul 16), Hotărârea din 20 martie 1997, Phytheron International (C-352/95, Rec., p. I-1729, punctul 11), și Hotărârea din 16 iulie 1998, Dumon și Froment (C-235/95, Rec., p. I-4531, punctele 25-27).

16 — Hotărârea din 25 octombrie 2001, Ambulanz Glöckner (C-475/99, Rec., p. I-8089, punctul 10), Hotărârea din 2 iunie 2005, Dörr și Ünal (C-136/03, Rec., p. I-4759, punctul 46), și Hotărârea din 22 iunie 2006, Conseil Général de la Vienne (C-419/04, Rec., p. I-5645, punctul 24).

17 — Hotărârea din 1 octombrie 2009, Compañía Española de Comercialización de Aceite (C-505/07, Rep., p. I-8963, punctul 26).

18 — Hotărârea din 22 ianuarie 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, Rec., p. I-607, punctul 19).

19 — Hotărârea din 26 ianuarie 1993, Telemarsicabruzzo și alții (C-320/90-C-322/90, Rec., p. I-393, punctul 6).

20 — Ordonanța din 19 martie 1993, Blanchero (C-157/92, Rec., p. I-1085, punctul 4), Ordonanța din 7 aprilie 1995, Grau Gomis și alții (C-167/94, Rec., p. I-1023, punctul 8), și Ordonanța din 23 decembrie 2009, Spector Photo Group (C-45/08, Rep., p. I-12073, punctul 26).

21 — Hotărârea din 1 aprilie 1982, Holdijk și alții (141/81-143/81, Rec., p. 1299, punctul 6).

36. Același lucru este valabil și pentru al treilea motiv de inadmisibilitate pe care l-a invocat Belgia, ținând seama că articolul 57 TFUE interzice discriminarea în contextul liberei prestări a serviciilor, aceasta fiind chiar problema centrală a cauzei introduse de Rechtbank.

37. Prin urmare, întrebarea nu este afectată de niciun motiv de inadmisibilitate.

## VI — Cu privire la fond

### A — *Criteriul de analiză*

#### 1. Reflecție preliminară: detașarea lucrătorilor, Directiva 96/71 și interesele care sunt în joc

38. Prezenta cauză demonstrează încă o dată tensiunile inerente dintre construirea pieței interne și protecția valorilor sociale. Astfel cum rezultă din cauzele anterioare, detașarea lucrătorilor declanșează un conflict între întreprinderile care exercită libera prestare a serviciilor, lucrătorii ce fac parte din personalul acestora și statele membre care primesc pe teritoriul lor atât întreprinderea, cât și salariații. Directiva 96/71, al cărei obiectiv constă în a ajunge la un echilibru între libertatea angajatorului de a presta servicii și garantarea nivelurilor minime de protecție socială, încearcă să dea un răspuns la această tensiune.

39. Elementul esențial care determină aplicarea directivei rezidă în realizarea unei activități economice într-un stat membru diferit de statul de origine al întreprinderii, care, în mod simultan, detașează lucrătorul în numele și sub conducerea întreprinderii. Legiuitorul Uniunii este, așadar, conștient că „este necesar, în interesul părților, să se [clarifice] condiții[le] de lucru și de angajare” [22], motiv pentru care sunt definite normele pentru stabilirea dreptului muncii aplicabil.

40. Problema privind normele aplicabile (în țara de stabilire sau în țara gazdă) se soluționează prin sublinierea necesității de a coordona legislațiile naționale în vederea stabilirii unui nucleu de norme imperative de protecție minimă [23], care vor trebui respectate, în țara de destinație, indiferent de durata detașării [24]. Această idee este concretizată la articolul 3 alineatul (1) din directivă, care prevede că statele membre asigură că „indiferent de legea aplicabilă raporturilor

22 — Considerentul (6) al Directivei 96/71.
23 — Considerentul (13) al Directivei 96/71.
24 — Considerentul (14) al Directivei 96/71.

de muncă, întreprinderile [...] garantează lucrătorilor detașați pe teritoriul lor condiții de muncă și de încadrare în muncă" privind aspecte importante precum, printre altele, perioadele maxime de lucru și perioadele minime de odihnă, salariul minim sau sănătatea la locul de muncă. La această enumerare se adaugă alineatul (7) care garantează, în orice caz, „aplic[area] unor condiții de muncă și de încadrare în muncă mai favorabile pentru lucrători" [25].

41. Cu titlu de clauză finală, articolul 3 alineatul (10) din Directiva 96/71 recunoaște statelor membre posibilitatea, cu respectarea Tratatului CE, de a impune în mod nediscriminatoriu întreprinderilor care detașează lucrători pe teritoriul lor condiții de muncă și de încadrare în muncă privind alte aspecte decât cele avute în vedere la alineatul (1) primul paragraf al acestui articol, în măsura în care este vorba despre dispoziții de ordine publică.

25 — Particularitatea regimului instituit prin Directiva 96/71 rezultă cu și mai multă claritate prin comparație cu normele generale în domeniul legii aplicabile, care figurează la articolele 3 și 6 din Convenția de la Roma din 19 iunie 1980 privind legea aplicabilă obligațiilor contractuale (JO L 266, p. 1). Convenția adoptă o altă soluție, prevăzând că, în absența libertății de alegere (criteriul principal), contractul de muncă este reglementat de legea țării în care lucrătorul, executând contractul, își desfășoară în mod obișnuit activitatea, chiar dacă este detașat temporar într-o altă țară, sau de legea țării în care se află unitatea care a angajat lucrătorul (criteriu subsidiar), fără a aduce totuși atingere posibilității, în anumite condiții, de a aplica, în paralel cu legea declarată aplicabilă contractului, dispozițiile imperative ale unei alte legi, în special cea a statului membru pe teritoriul căruia lucrătorul este detașat temporar (criteriul normei imperative).

42. Regimul care tocmai a fost menționat și care se poate califica drept sfera materială a directivei în ceea ce privește raportul de muncă coexistă cu un domeniu accesoriu, dar esențial, pentru a se conforma cu cel anterior: normele naționale de control și de poliție, a căror finalitate este aceea de a verifica respectarea drepturilor lucrătorilor detașați. Normele belgiene în litigiu intră chiar sub incidența acestui din urmă grup. Aceste norme, adoptate și impuse de statul de destinație, nu sunt incluse în sfera materială a directivei: în primul rând, pentru că nu apar la articolul 3 și, în al doilea rând, pentru că articolul 5 încredințează statelor membre garantarea efectivă a obiectivelor sale.

43. Din cele expuse rezultă că, întrucât articolul 5, citat anterior, conferă statelor posibilitatea de a adopta măsuri de garantare a Directivei 96/71, conformitatea acestor măsuri cu dreptul Uniunii trebuie examinată din perspectiva tratatelor [26]. Prin urmare, prezenta cauză nu necesită atât o interpretare a articolului 5, citat anterior, cât a articolelor 56 TFUE și 57 TFUE, prin care se recunoaște libera prestare a serviciilor, precum și condițiile de bază care se impun statelor pentru a garanta respectarea efectivă a acestei libertăți.

26 — Hotărârea din 12 octombrie 2004, Wolff & Müller (C-60/03, Rec., p. I-9553, punctul 30).

44. Acest rezultat este, în plus, coerent cu jurisprudența Curții de Justiție, care a procedat recent la o interpretare extensivă a măsurilor de ordin material prevăzute în Directiva 96/71, luând o poziție clară în favoarea liberei prestări a serviciilor. După cum se știe, Hotărârea Laval un Partneri, citată anterior, a inițiat o interpretare a articolului 3 din Directiva 96/71 care limitează marja de apreciere a statelor membre, impunând întreprinderilor străine care detașează lucrători pe teritoriul acestora măsuri de protecție socială distincte de cele enumerate la articolul menționat. Această interpretare a articolului 3 din Directiva 96/71 condiționează de asemenea aplicarea articolului 56 TFUE și mai concret tipul de control care poate fi efectuat în legătură cu măsurile naționale de protecție a lucrătorilor. Această abordare, care nu este la adăpost de critici și de ambiguități [27], a fost reiterată recent în cauzele Rüffert [28] și Comisia/Luxemburg [29].

45. Cu toate acestea, în cazul în care măsurile în discuție privesc măsurile de control și de poliție pe care statele membre le adoptă pentru a garanta respectarea articolului 3 din Directiva 96/71, Curtea de Justiție a confirmat că tratatul constituie criteriul de control relevant. Aceasta rezultă din Hotărârea Comisia/Luxemburg, în care Curtea s-a pronunțat cu privire la măsurile de fond naționale în lumina articolului 3 din Directiva 96/71, în timp ce măsurile de control și de poliție au făcut obiectul unui control în temeiul tratatelor.

46. În consecință, criteriul de analiză, precum și tipul de control care se pot aplica măsurilor naționale în discuție sunt acelea prevăzute de tratate, astfel cum a fost situația în cauza Arblade. Așadar, jurisprudența stabilită în această cauză rămâne pe deplin aplicabilă, în pofida evoluției recente la care s-a asistat după Hotărârea Laval un Partneri.

47. Or, această concluzie nu împiedică, astfel cum a arătat Curtea în cauza Arblade, ca instanța de trimitere „să țină seama, în conformitate cu un principiu de drept penal, de dispozițiile mai favorabile ale Directivei 96/71 la aplicarea dreptului intern, cu toate că dreptul Uniunii nu prevede nicio obligație în acest sens [30]". Prin urmare, în măsura în care Directiva 96/71 introduce criterii care atenuează responsabilitatea penală a învinuiților, aceasta va putea fi luată în considerare la aplicarea articolelor 56 TFUE și 57 TFUE.

2. Restricțiile privind libera prestare a serviciilor și justificarea acestor restricții

48. În contextul absenței unei armonizări a normelor privind serviciile, obstacolele la

27 — Kilpatrick, C., „The ECJ and Labour Law: A 2008 Retrospective", în *Industrial Law Journal,* vol. 38, nr. 2, Oxford University Press, 2009, p. 196-202.

28 — Hotărârea din 3 aprilie 2008, Rüffert (C-346/06, Rep., p. I-1989).

29 — Hotărârea din 19 iunie 2008, Comisia/Luxemburg (C-319/06, Rep., p. I-4323)

30 — Hotărârea Arblade, citată anterior, punctul 29.

articolul 56 TFUE rezultă uneori din împrejurarea că legislațiile naționale sunt susceptibile să se impună oricărei persoane care se află pe teritoriul național, inclusiv prestatorilor de servicii care sunt stabiliți în alte state membre și se află în mod conjunctural pe teritoriul lor. Jurisprudența a afirmat în repetate rânduri că această libertate fundamentală impune nu numai eliminarea oricărei discriminări pe considerente de cetățenie sau de naționalitate față de prestatorul de servicii stabilit în alt stat membru, ci, în egală măsură, și 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, unde acesta furnizează în mod legal servicii similare [31].

49. Prin urmare, Curtea utilizează noțiunea „restricție” în sens larg în ceea ce privește libera prestare a serviciilor, mergând de la interzicerea efectivă a unei activități la simpla pierdere a caracterului atractiv. Această evoluție este paralelă cu aceea pe care au cunoscut-o alte libertăți, printre care libera circulație a mărfurilor.

50. Potrivit dispozițiilor articolului 52 alineatul (1) TFUE, aplicabile liberei prestări a serviciilor ca urmare a trimiterii pe care articolul 62 TFUE o face la această dispoziție, restricțiile privind libertățile pot fi justificate de motive de ordine publică, siguranță publică și sănătate publică. Cu toate acestea, dacă restricția este o măsură care se aplică fără nicio deosebire și care nu generează discriminări directe, Curtea a admis că astfel de măsuri sunt justificate în egală măsură „de rațiuni imperioase de interes general și aplicabile tuturor persoanelor sau întreprinderilor care desfășoară o activitate pe teritoriul statului membru gazdă, în măsura în care acest interes nu este apărat prin normele la care prestatorul este supus în statul membru în care acesta este stabilit” [32]. Această justificare trebuie interpretată în mod restrictiv [33] și prin intermediul unui control al proporționalității [34].

51. De la 1 decembrie 2009, data intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, trebuie să se ia în considerare mai multe dispoziții de drept primar ce privesc cadrul libertăților. În special, detașarea lucrătorilor, în măsura în care poate modula intensitatea liberei prestări a serviciilor, trebuie interpretată în lumina dispozițiilor sociale introduse prin tratatul menționat. Astfel, articolul 9 TFUE a prevăzut o clauză transversală de protecție

31 — Hotărârea din 25 iulie 1991, Säger (C-76/90, Rec., p. I-4221, punctul 12), Hotărârea din 5 iunie 1997, SETTG (C-398/95, Rec., p. I-3091, punctul 16), Hotărârea din 19 ianuarie 2006, Comisia/Germania (C-244/04, Rec., p. I-885, punctul 30), și Hotărârea din 1 octombrie 2009, Comisia/Belgia (C-219/08, Rep., p. I-9213, punctul 13).

32 — În acest sens, Hotărârea Arblade, citată anterior, punctul 36, Hotărârea Mazzoleni și ISA (C-165/98, Rec., p. I-2189, 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, Rec., p. I-7831, punctul 33), precum și Hotărârile citate anterior International Transport Workers' Federation și Finnish Seamen's Union, punctul 77, și Laval un Partneri, punctul 103.

33 — Hotărârea Comisia/Luxemburg (C-319/06, citată anterior, punctul 30).

34 — Hotărârea Arblade, citată anterior, punctul 35.

socială care obligă instituțiile să țină seama de „cerințele privind promovarea unui nivel ridicat al ocupării forței de muncă, garantarea unei protecții sociale corespunzătoare, combaterea excluziunii sociale, precum și de cerințele privind un nivel ridicat de educație, de formare profesională și de protecție a sănătății umane". Această cerință este formulată după ce s-a declarat, la articolul 3 alineatul (3) TUE, că dezvoltarea pieței interioare se concretizează prin politici întemeiate pe „o economie socială de piață cu grad ridicat de competitivitate, care tinde spre ocuparea deplină a forței de muncă și spre progres social".

52. Acest mandat social se reflectă cu și mai multă claritate la articolul 31 din Carta Drepturilor Fundamentale, care proclamă că „[o]rice lucrător are dreptul la condiții de muncă care să respecte sănătatea, securitatea și demnitatea sa". Printre aceste condiții, se prevede o garanție referitoare la durata de muncă, precum și la perioadele de odihnă și de concediu plătit, care ilustrează, chiar dacă nu în mod exhaustiv, un cadru minim de protecție în favoarea lucrătorului.

53. Intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona impune ca, în cazul în care condițiile de muncă constituie un motiv imperativ de interes general ce justifică o excepție de la libera prestare a serviciilor, acestea nu mai trebuie interpretate în mod restrictiv. În măsura în care protecția lucrătorului intervine ca factor care merită să fie protejat chiar de tratate, nu ne aflăm în prezența unei simple excepții de la o libertate și nici, cu atât mai mult, în prezența unei excepții nescrise și deduse din jurisprudență. Noul cadru de drept primar, în măsura în care impune în mod necesar un grad ridicat de protecție socială, permite statelor membre, în vederea garantării unui nivel ridicat de protecție socială, să limiteze o libertate și să procedeze astfel fără ca dreptul Uniunii să considere aceasta un lucru extraordinar și, prin urmare, care să merite o analiză restrictivă. Această teză, care își are fundamentul în noile dispoziții ale tratatelor menționate anterior, se concretizează în practică în aplicarea principiului proporționalității.

54. Astfel, pentru a fi justificate în sensul considerațiilor expuse anterior, măsurile în materie de încadrare în muncă în litigiu din statul gazdă trebuie să fie de natură a garanta realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea respectivului obiectiv. Acest criteriu de proporționalitate, pe care Curtea l-a aplicat în mod repetat în cadrul jurisprudenței sale în domeniul libertăților fundamentale, se califică în general drept testul caracterului adecvat și, respectiv, al necesității.

55. Prin urmare, trebuie stabilit dacă măsurile în cauză constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor, iar apoi, în cazul unui răspuns afirmativ, trebuie apreciat dacă sunt justificate prin aplicarea controlului de

proporționalitate. Această analiză trebuie efectuată în mod individualizat, examinându-se în mod separat fiecare măsură în cauză, în lumina unui tip de control care, în temeiul tratatului, este deosebit de sensibil la protecția socială a lucrătorului.

B — *Măsurile de control belgiene*

56. Regimul simplificat instituit în Belgia în 2002 îl scutește pe prestatorul de servicii stabilit în alt stat membru de întocmirea anumitor documente prevăzute în dreptul țării gazdă, cu condiția (a) de a remite serviciului belgian de inspecție a legislației sociale o declarație prealabilă referitoare la fiecare lucrător pe care îl detașează, în conformitate cu un model detaliat, (b) de a păstra și a ține la dispoziția autorităților corespunzătoare documentele din țara de stabilire a întreprinderii, care să fie comparabile cu evidența individuală și cu fluturașul de salariu prevăzute în ordinea juridică belgiană, iar (c) această detașare temporară să nu depășească șase luni.

57. Prin urmare, regimul simplificat nu se aplică niciodată în cazul detașărilor care depășesc șase luni, fiind exclus de asemenea în cazul detașărilor de mai puțin de șase luni atunci când nu este îndeplinită condiția privind declarația prealabilă, în aceste cazuri aplicându-se regimul general.

1. Declarația prealabilă detașării

a) Prezentare

58. Comisia și învinuiții din acțiunea principală afirmă că declarația obligatorie, precum și consecințele omiterii acesteia intră în fapt sub incidența unei veritabile autorizații ce constituie un obstacol în ceea ce privește libera prestare a serviciilor. Dimpotrivă, guvernul belgian subliniază că jurisprudența comunitară a admis în mod expres această metodă de control, contestând faptul că ar constitui o condiție necesară pentru a putea eluda regimul normal.

59. În pofida argumentelor invocate de Belgia, totul arată că este vorba de o restricție privind libera prestare a serviciilor, având în vedere că statul membru instituie o inegalitate între condițiile prestatorului străin și cele ale prestatorului național, în măsura în care declarația prealabilă nu este cerută decât primului dintre aceștia.

60. De la bun început, trebuie amintit că jurisprudența a arătat că declarația prealabilă este justificată de o preocupare pentru protecția lucrătorilor [35]. Într-adevăr, nu se poate obiecta nimic cu privire la obligația din

35 — Hotărârile din 21 octombrie 2004, Comisia/Luxemburg (C-445/03, Rec., p. I-10191, punctul 46), Comisia/Germania (citată anterior, punctele 41 și 42), și Comisia/Belgia (citată anterior, punctul 16).

partea prestatorului de servicii de a efectua o astfel de formalitate care să ateste că lucrătorii vizaţi se află în situaţie de şedere legală în ceea ce priveşte în special condiţiile de şedere, de autorizare a muncii şi de asigurare socială în statul membru în care întreprinderea respectivă i-a angajat. O asemenea măsură nu depăşeşte astfel ceea ce este necesar pentru a preveni abuzurile ce pot avea loc cu ocazia punerii în aplicare a liberei prestări a serviciilor.

61. Astfel cum se va arăta în continuare, această justificare este întemeiată cu privire la conţinutul şi la forma declaraţiei. Cu toate acestea, faptul că acceptarea acesteia este subordonată unui moment anterior detaşării, precum şi anumite aspecte care ţin de aplicarea sa în practică dau naştere unor îndoieli în ceea ce priveşte conformitatea sa cu articolul 56 TFUE.

b) Conţinutul declaraţiei

62. Datele care, potrivit articolului 4 din Decretul regal din 29 martie 2002, trebuie să figureze în declaraţia prealabilă nu suscită prea multe îndoieli la o analiză din perspectiva tratatelor. Astfel cum au arătat statele care au prezentat observaţii, finalitatea urmărită de aceste informaţii detaliate constă în a verifica, în conformitate cu criteriile din Directiva 96/71, legalitatea situaţiei în care se află lucrătorii în statul de origine şi stabilirea drepturilor de care ar trebui să beneficieze acolo unde se prestează în mod temporar serviciile. Aceste date sunt, în plus, indispensabile pentru a determina norma care le este cea mai favorabilă. Informaţiile detaliate cu privire la angajator, la lucrătorii înşişi [36], precum şi reflectarea condiţiilor de muncă aplicabile, mai concret durata de muncă săptămânală şi programul de lucru, au ca obiect să verifice legalitatea angajării lucrătorilor în statul de origine. Prin urmare, obiectivul care constă în a determina drepturile recunoscute salariaţilor în statul membru gazdă este proporţional cu căutarea unor indicaţii privind „tipul de prestări de servicii efectuate în cadrul detaşării, data de începere a detaşării şi durata avută în vedere şi locul în care se desfăşoară munca".

63. De asemenea, cunoaşterea locului în care se ţin la zi şi se păstrează documentele echivalente, precum şi informaţiile referitoare la persoana care răspunde de acestea în Belgia sunt coerente cu o protecţie eficientă a lucrătorilor. Curtea s-a pronunţat în acest sens în Hotărârea Arblade, arătând că această protecţie, în special în domeniul siguranţei muncii, al sănătăţii şi al timpului de lucru, „poate impune ca anumite documente să fie păstrate pe şantier sau, cel puţin, într-un loc *clar identificat* de pe teritoriul statului membru gazdă, la dispoziţia autorităţilor acestui stat, însărcinate să efectueze controalele, în lipsa unui sistem organizat de cooperare şi

36 — În special „data încheierii contractului de muncă, data de începere a activităţii în Belgia şi funcţia exercitată".

de schimb de informații între statele membre, astfel cum prevede articolul 4 din Directiva 96/71".

c) Forma declarației

64. Nici cerința ca declarația să fie redactată în conformitate cu un model tip nu trebuie interpretată ca o sarcină excesivă pentru prestatorul de servicii; dimpotrivă, aceasta îi oferă claritate juridică și îi simplifică misiunea de a trimite declarația. În plus, acesta poate completa formularul în propria limbă [37].

d) Certificatul de conformitate a declarației prealabile anterior detașării

65. Normele belgiene ce însoțesc reglementarea în litigiu merită o reflecție mai aprofundată, mai ales acelea care dispensează de obligația de întocmire și de ținere la zi a documentelor cu caracter social belgiene în cazul în care inspecția muncii confirmă „primirea și caracterul conform al acestei declarații", în termen de cinci zile lucrătoare de la data primirii, eliberează un număr de înregistrare pentru declarația respectivă și îl notifică angajatorului.

66. Belgia califică sistemul declarației prealabile drept „simplă procedură de notificare" [38], contestând împrejurarea că ar fi vorba de o condiție necesară pentru efectuarea detașării. Totuși, această interpretare este contrazisă de afirmația potrivit căreia „[a]plicarea regimului simplificat este subordonată transmiterii unei declarații de detașare" [39], precum și de cuprinsul dispozițiilor care reglementează declarația respectivă.

67. Potrivit Hotărârii citate anterior Comisia/Germania, un control *ex ante* din partea autorităților țării de destinație „depășește ceea ce este necesar pentru a preveni abuzurile ce pot avea loc cu ocazia punerii în aplicare a liberei prestări a serviciilor" [40]. Verificarea prealabilă a condițiilor se opune finalității pur informative pe care jurisprudența o atribuie acestui tip de comunicări, care este chiar aceea de a permite autorităților naționale să „controleze aceste date *a posteriori* și să adopte măsurile necesare în cazul unei situații nelegale a lucrătorilor respectivi" [41].

37 — Astfel cum a fost clarificat de reprezentanta guvernului belgian în cadrul ședinței.

38 — Punctul 32 din memoriul său în observații.

39 — Punctul 31 din memoriul său în observații.

40 — Cauza Comisia/Germania (C-244/04, punctul 42).

41 — Cauza Comisia/Germania (citată anterior, punctul 41).

68. În plus, este important să se adauge că, în ceea ce privește detașarea lucrătorilor unui stat terț care face parte din personalul unei întreprinderi stabilite în Uniune, jurisprudența s-a opus ca norma națională să condiționeze efectuarea de către acești lucrători a prestațiilor de eliberarea unei autorizații administrative [42]. Pare, așadar, rezonabilă menținerea de către Curte a unei poziții echivalente atunci când este vorba de salariați care sunt cetățeni ai Uniunii, astfel cum este situația salariaților de la Termiso Limitada.

69. Cu toate acestea, cauza de față prezintă o particularitate în raport cu jurisprudența referitoare la resortisanții țărilor terțe, întrucât declarația prealabilă care trebuie făcută de angajator este urmată, în mod obligatoriu, de atribuirea de către autoritățile belgiene a unui număr de înregistrare. Astfel cum s-a precizat anterior, certificatul de conformitate eliberat de autoritățile statului gazdă nu presupune întotdeauna că se controlează dacă detașarea respectă toate cerințele prevăzute de dreptul social comunitar. Dimpotrivă, declarația de conformitate trebuie interpretată ca o formalitate care se limitează să constate că respectiva declarație a fost completată în mod corespunzător. Cu toate acestea, aprecierea pe care o suscită regimul belgian este foarte diferită dacă se constată că prestarea de servicii nu poate să înceapă înainte ca numărul de înregistrare al declarației citate anterior să fi fost atribuit și notificat angajatorului, număr în lipsa căruia, astfel cum s-a arătat, detașarea nu poate avea loc.

70. În consecință, simpla transmitere de informații către autoritățile țării de destinație, precum și confirmarea de primire au în mod potențial capacitatea de a se transforma în mecanisme de verificare și de autorizare prealabile începerii prestației. Un astfel de rezultat este dificil de conciliat cu dispozițiile tratatelor, aceasta cu atât mai mult cu cât declarația este analizată din punctul de vedere al eficienței sale.

e) Eficiența administrativă a declarației

71. Este evident că o cunoaștere a împrejurărilor care privesc raportul de muncă înlesnește munca de inspecție. Prin certificatul de conformitate a declarației prealabile, conținutul raportului de muncă este adus la cunoștința inspectorului cu scopul ca eventualele neregularități de care ar putea fi afectat să fie detectate înainte de începerea prestației. Astfel, dacă ar fi constatate asemenea neregularități, angajatorului nu i s-ar atribui un număr de înregistrare (or, cum s-a precizat deja, nici detașarea, nici munca nu sunt posibile în lipsa înregistrării), evitându-se ca inspectorul muncii să fie acela care verifică astfel de neregularități la locul de muncă.

42 — Potrivit Hotărârii din 9 august 1994, Vander Elst (C-43/93, Rec., p. I-3803, punctul 15), Hotărârii Comisia/Luxemburg (C-445/03, citată anterior, punctul 24), și Hotărârii Comisia/Germania (C-244/04, punctul 34), această cerință constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor în sensul articolului 49 CE.

72. Cu toate acestea și din perspectiva articolului 56 TFUE, o astfel de eficiență a gestionării nu justifică faptul ca detașarea să fie condiționată de acceptarea declarației prin intermediul unui număr de înregistrare.

73. Hotărârea Arblade indică în mod categoric că respectivul criteriu ce consistă în facilitarea îndeplinirii misiunii de control al autorităților „nu este suficient […] pentru a justifica o astfel de restricție privind libera prestare a serviciilor", adăugând că „[t]rebuie de asemenea ca aceste autorități să nu fie în măsură să își execute misiunea de control în mod eficient" [43]. În același sens, Hotărârea Comisia/Luxemburg a declarat disproporționată cerința ca persoana care păstrează anumite documente să fie un mandatar cu reședința în Luxemburg, arătând că Marele Ducat al Luxemburgului „nu a prezentat niciun element concret în sprijinul tezei potrivit căreia numai păstrarea documentelor în cauză de către un mandatar cu reședința în Luxemburg ar permite autorităților respective să efectueze controalele care le revin" [44].

74. Datele declarației sunt suficient de clare pentru a permite apoi activitatea de inspecție, însă nu reiese în ce măsură cerința acceptării declarației respective într-un termen de cinci zile este necesară inițierii acestei activități.

75. O astfel de cerință nu conferă nici un avantaj real și nici unul suplimentar lucrătorilor detașați în raport cu acela pe care îl conferă un control *a posteriori* [45]. De fapt, însăși existența litigiului național, care reflectă verificările autorităților în ceea ce privește drepturile salariale ale lucrătorilor de la Termiso Limitada, constituie dovada că verificarea prealabilă a declarației individuale de detașare nu este determinantă în ceea ce privește misiunea inspecției muncii din Belgia.

76. Pe de altă parte, în ceea ce privește termenul de cinci zile de care dispun autoritățile belgiene pentru a confirma primirea declarației și a emite numărul de înregistrare, s-a demonstrat că, deși este scurt, acest termen poate împiedica libera circulație a serviciilor de care beneficiază întreprinderile precum Termiso, întrucât executarea tipului de servicii oferit presupune detașarea aproape imediată a lucrătorilor în Belgia [46], care nu ar putea avea loc dacă ar trebui să se aștepte răspunsul inspecției muncii în termenul prevăzut. Cu titlu de exemplu, un regim în care tăcerea are o valoare pozitivă, în cadrul căruia acordarea numărului s-ar prezuma în lipsa unui răspuns al autorităților în termenul prevăzut, ar putea constitui o metodă alternativă. Această soluție demonstrează, așadar, că există metode mai puțin constrângătoare decât așteptarea confirmării și a numărului de înregistrare. În consecință, analiza

43 — Hotărârea Arblade, citată anterior, punctul 76.

44 — Hotărârea Comisia/Luxemburg (C-319/06, citată anterior, punctul 91).

45 — Criteriul avantajului suplimentar în favoarea lucrătorilor, deși este limitat la comparația dintre legislațiile țării de origine și ale țării gazdă, este subliniat în Hotărârea din 25 octombrie 2001, Finalarte și alții, citată anterior.

46 — Astfel cum se arată în observațiile învinuiților din cauza principală, coroborate în cadrul ședinței, reparațiile precum cele efectuate de Termiso impun detașarea urgentă de lucrători.

acestei aşteptări nu rezistă unui control al proporţionalităţii [47].

f) Sinteză

77. Având în vedere argumentele prezentate, articolele 56 TFUE şi 57 TFUE trebuie interpretate în sensul că se opun unei legislaţii naţionale care condiţionează detaşarea lucrătorilor şi începerea efectivă a prestării serviciilor de confirmarea de primire şi de conformitate a declaraţiei prealabile în termen de cinci zile lucrătoare de la data la care fost primită de inspecţia muncii.

2. Documentele statului de stabilire echivalente cu cele ale ţării gazdă

a) Prezentare

78. Cea de a doua măsură care suscită îndoieli din partea Rechtbank este aceea care constrânge o întreprindere stabilită în alt stat membru să ţină la dispoziţia autorităţilor competente anumite documente din ţara de origine, comparabile cu alte documente din ţara de destinaţie, în mod concret cele referitoare la evidenţa individuală şi la fluturaşul de salariu din Belgia.

79. Interdicţia „dublului control", coroborată cu jurisprudenţa Curţii, permite să se afirme că Directiva 96/71 impune existenţa unui nivel rezonabil de echivalenţă între mecanismele de garantare impuse în statul membru gazdă şi cele impuse în statul de origine al angajatorului. Această posibilitate de a compara condiţiile impuse este cerută adesea în ceea ce priveşte documentele cu caracter social şi constituie în general punctul de pornire pentru inspecţia muncii.

80. În Concluziile prezentate în cauza Arblade, avocatul general Ruiz-Jarabo Colomer a analizat sfera de aplicare a acestei cerinţe de echivalenţă, subliniind că statele de destinaţie trebuie „să se asigure că aceste întreprinderi nu îndeplinesc deja obligaţii similare în temeiul legislaţiei statului membru de stabilire şi aceasta indiferent care este denumirea diferitelor documente, conţinutul şi finalitatea acestora. Dacă aceasta este situaţia, acestea vor trebui să le recunoască echivalenţa". Astfel, statele de destinaţie „nu vor putea cere [prestatorilor de servicii să] se conformeze legislaţiei lor decât în măsura în care ea completează legislaţia statului de stabilire,

47 — Este important că agentul Comisiei a recunoscut acest fapt în cadrul şedinţei.

cu excluderea oricărei măsuri superflue" (punctul 89).

81. Curtea a preluat această abordare în hotărârea pronunțată în cauza menționată, afirmând că obligația de a întocmi și de a păstra documente în statul membru gazdă „presupune cheltuieli, precum și eforturi administrative și financiare suplimentare pentru întreprinderile stabilite în alt stat membru, astfel încât acestea din urmă nu se află pe poziție de egalitate, din punctul de vedere al concurenței, cu angajatorii stabiliți în statul membru gazdă" (punctul 58). Curtea a considerat că „simplul fapt că există anumite diferențe de formă sau de conținut nu poate justifica ținerea la zi a două serii de documente conforme, unele cu reglementarea statului membru de stabilire, celelalte cu reglementarea statului membru gazdă, în cazul în care informațiile furnizate de documentele cerute de reglementarea statului membru gazdă sunt suficiente, în ansamblu, pentru a permite controalele necesare în statul membru gazdă [48]". În consecință, Curtea a ajuns la concluzia că „[f]aptul de a impune o astfel de obligație constituie […] o restricție privind libera prestare a serviciilor în sensul articolului 59 din tratat" [49].

82. La baza jurisprudenței stabilite în Hotărârea Arblade se află un principiu de încredere reciprocă între statele membre, întrucât, în realitate, interdicția „dublei sarcini" conduce la admiterea dreptului unui alt stat membru (acela al țării de origine) ca instrument valabil pentru apărarea interesului general în țara de destinație.

83. Pornind de la cele prezentate, s-ar putea afirma că cerința privind documentele din țara de origine (*in abstracto*, fără a lua în considerare obligațiile de întocmire și de păstrare) nu constituie o limitare în raport cu articolul 56 TFUE, având în vedere că, pe de o parte, întreprinderea trebuie să le elaboreze în statul în care este stabilită, precum celelalte, și că, pe de altă parte, întreprinderile stabilite la locul prestației trebuie să prezinte în egală măsură documentele „echivalente" din legislația belgiană. Cu toate acestea, caracteristicile concrete ale regimului belgian, în special obligația de păstrare a documentelor citate anterior, pot conduce, astfel cum vom arăta în continuare, la un rezultat diferit.

b) Documentele echivalente cu evidența individuală și cu fluturașul de salariu

84. Fără a adera la ideea că, potrivit guvernului belgian, sistemul său oferă prestatorului de servicii posibilitatea unei alegeri (între regimul simplificat și întocmirea directă a documentelor prevăzute în Belgia), se poate

48 — Hotărârea Arblade, citată anterior, punctul 64.
49 — Hotărârea Arblade, citată anterior, punctul 59.

nota că regimul simplificat urmăreşte să scutească angajatorul de anumite formalităţi precum întocmirea şi păstrarea anumitor documente (printre altele, evidenţa individuală şi fluturaşul de salariu) care, în conformitate cu articolul 56 TFUE, nu pot fi impuse în cazul detaşării temporare a lucrătorilor decât atunci când protecţia socială nu le este garantată de documentele prevăzute de legislaţia statului membru în care este stabilită întreprinderea.

85. Susţinerile guvernului Belgiei confirmă această interpretare: având în vedere că Hotărârea Arblade împiedică instituirea obligaţiei generale în sarcina angajatorilor străini de a întocmi evidenţa individuală prevăzută de dreptul belgian, ea scuteşte angajatorul de această sarcină, sub rezerva respectării anumitor condiţii.

86. Astfel, jurisprudenţa a trasat un criteriu principal şi un criteriu subsidiar, conferind un mandat clar autorităţilor şi, atunci când este cazul, instanţelor din statul membru gazdă, pentru ca acestea „să verifice în mod succesiv, înainte de a cere întocmirea şi ţinerea la zi pe teritoriul acestui stat a documentelor cu caracter social sau a documentelor de muncă prevăzute în legislaţia lor socială sau în legislaţia muncii, că protecţia socială a lucrătorilor care poate justifica astfel de cerinţe nu ar putea fi garantată, în suficientă măsură, prin prezentarea într-un termen rezonabil a documentelor ţinute la zi în statul membru de stabilire sau a unei copii de pe acestea” [50].

87. În cazul în care angajatorul nu s-ar afla în posesia acestor documente echivalente, reglementarea statului gazdă îl obligă să întocmească şi să ţină la zi evidenţa individuală şi fluturaşul de salariu prevăzute de ordinea juridică belgiană. Prin urmare, nu se poate cenzura un regim care reclamă documente cu caracter social echivalente cu acelea din ţara de stabilire, lăsând pe un plan subsidiar cerinţa regimului normal al documentelor. Este o evidenţă absolută că această interpretare este compatibilă cu jurisprudenţa stabilită de Curte în Hotărârea Arblade.

88. Acestea fiind spuse, este mai dificil să se justifice faptul că Belgia limitează jurisprudenţa Curţii numai la detaşările de mai puţin de şase luni, întrucât detaşările ce depăşesc această durată sunt reglementate în egală măsură de articolul 56 TFUE. În fond, detaşările care depăşesc şase luni rămân temporare, astfel cum se poate deduce din Hotărârile Rush Portuguesa, Vander Elst, Finalarte sau Comisia/Luxemburg, în care Curtea a precizat că, în măsura în care lucrătorii sunt detaşaţi în numele unei întreprinderi care nu se stabileşte în statul gazdă, dar care furnizează servicii în acest stat, „aceştia nu pretind că

50 — Hotărârea Arblade, citată anterior, punctul 65.

au acces la piața muncii din statul membru de detașare” [51].

drepturile salariatului în diferitele legislații și, în temeiul respectării echivalenței documentelor din statul de stabilire cu cele din statul de destinație, ele sunt mai puțin constrângătoare decât alte posibilități, precum aceea care constă în a completa direct documentele belgiene.

c) Conținutul documentelor

89. Evidența individuală a fiecărui lucrător recapitulează prestațiile realizate de fiecare lucrător în cursul unei perioade de un an, precum și remunerația primită. Fluturașul de salariu, care este trimis lucrătorului pentru fiecare perioadă de remunerare, indică modalitățile exacte de calcul al retribuțiilor și al sumelor reținute corespunzătoare.

d) Păstrarea documentelor

90. Caracterul adecvat al acestor două documente pentru stabilirea drepturilor economice ale lucrătorului constituie o evidență, în măsura în care permit să se verifice respectarea limitelor fixate sau printr-o normă sau prin convenția colectivă, precum și retribuirea efectivă a tuturor zilelor în care a avut loc prestarea de servicii, inclusiv a zilelor nelucrătoare și a concediilor anuale, documente care sunt necesare în egală măsură pentru verificarea salariului minim și a contraprestației pentru orele suplimentare. În plus, aceste înscrisuri sunt indispensabile pentru a compara

91. În ceea ce privește păstrarea documentelor, trebuie subliniate trei aspecte distincte: primul privește punerea la dispoziție și păstrarea documentelor echivalente pe durata încadrării în muncă a lucrătorilor detașați în Belgia; cel de al doilea extinde obligația de păstrare la cinci ani de la expirarea termenului de șase luni de la prima detașare; cel de al treilea privește locul de conservare, respectiv locul de muncă al lucrătorului sau domiciliul de pe teritoriul belgian al unei persoane fizice care le păstrează în calitate de mandatar.

92. În ceea ce privește caracterul exigibil în timp al acestei obligații, sistemul organizat de

51 — Hotărârea din 27 martie 1990, Rush Portuguesa (C-113/89, Rec., p. I-1417, punctul 15), Hotărârile citate anterior Vander Elst (punctul 21), Finalarte și alții (punctul 22) și Comisia/Luxemburg (C-445/03, punctul 38).

cooperare sau de schimb de informații între statele membre, prevăzut la articolul 4 din Directiva 96/71, face superfluă păstrarea acestor documente în statul membru gazdă după ce angajatorul a încetat să încadreze acolo lucrători [52]. Pe de altă parte, jurisprudența admite „păstrarea anumitor documente la domiciliul unei persoane fizice domiciliate în statul membru gazdă", însă limitată la durata detașării [53]. În consecință, dacă cerința ca documentele echivalente să fie păstrate pe durata detașării este conformă principiului proporționalității, prelungirea obligației timp de cinci ani după încheierea prestației este mai contestabilă, astfel cum s-a confirmat în Hotărârile Arblade, la punctele 77 și 78, și Comisia/Luxemburg (C-319/06), la punctele 90-94. Faptul că statele membre dispun de mecanisme de colaborare alternative care suplinesc această sarcină asumată de angajator, ceea ce atrage în plus un cost de gestiune care descurajează în mod inutil prestarea de servicii într-un stat membru distinct de cel de stabilire, confirmă că este vorba despre o condiție disproporționată și contrară articolului 56 TFUE.

e) Sinteză

93. Din toate considerațiile anterioare rezultă că articolele 56 TFUE și 57 TFUE trebuie interpretate în sensul că nu se opun unei legislații naționale care impune prezentarea anumitor documente din țara de stabilire (în speță, evidența individuală și fluturașul de salariu din Belgia) echivalente cu cele care trebuie întocmite în statul de destinație. În schimb, un regim precum regimul belgian, care impune păstrarea anumitor documente din statul de stabilire echivalente cu cele din statul gazdă după încetarea detașării efective a lucrătorilor este disproporționat și nu poate fi justificat în lumina articolelor 56 TFUE și 57 TFUE. Aceeași critică s-ar putea aduce unui sistem care cere în mod direct documentele din statul gazdă pentru detașări temporare ale lucrătorilor, cu o durată mai mare de șase luni.

52 — Hotărârea Comisia/Luxemburg (C-319/06, punctul 92) și Hotărârea Arblade (citată anterior, punctul 79).

53 — Este ceea ce rezultă, *per a contrario*, din cuprinsul punctului 74 din Hotărârea din 18 iulie 2007, Comisia/Germania (C-490/04, Rec., p. I-6095): „[î]ntr-adevăr, dacă este adevărat că, la punctul 76 din această hotărâre, Curtea a decis că nu este suficient – pentru a justifica o restricție privind libera prestare a serviciilor care constă în impunerea în sarcina angajatorului străin a obligației de a păstra anumite documente la domiciliul unei persoane fizice domiciliate în statul membru gazdă – ca prezența acestor documente în statul menționat să fie de natură să faciliteze în general îndeplinirea misiunii de control a autorităților acestui stat, acest punct din hotărârea menționată privea totuși obligația angajatorului de a păstra la dispoziția autorităților competente anumite documente chiar dacă nu mai angaja lucrători în statul membru gazdă."

## VII — Concluzie

94. Având în vedere considerațiile anterioare, propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară declarând că:

„1) Articolele 56 TFUE și 57 TFUE trebuie interpretate în sensul că se opun unei legislații naționale care condiționează detașarea lucrătorilor și începerea efectivă a prestării serviciilor de confirmarea de primire și de conformitate a declarației prealabile în termen de cinci zile lucrătoare de la data la care a fost primită de inspecția muncii.

2) Articolele 56 TFUE și 57 TFUE trebuie interpretate în sensul că nu se opun unui regim național care impune prezentarea anumitor documente din țara de stabilire (în speță, evidența individuală și fluturașul de salariu din Belgia) echivalente cu cele care trebuie întocmite în statul de destinație. În schimb, articolele 56 TFUE șu 57 TFUE trebuie interpretate în sensul că se opun unui regim național care impune

— păstrarea anumitor documente din statul de stabilire echivalente cu cel din statul gazdă după încetarea detașării efective a lucrătorilor;

— obținerea documentelor din statul gazdă pentru detașări temporare ale lucrătorilor, cu o durată mai mare de șase luni."