

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL

VERICA TRSTENJAK

prezentate la 13 septembrie 2007¹

Cuprins

I	— Introducere	I - 4331
II	— Cadrul juridic	I - 4331
	A — Dreptul comunitar	I - 4331
	B — Dreptul național	I - 4333
III	— Procedura precontencioasă	I - 4337
IV	— Procedura în fața Curții și cererile părților	I - 4338
V	— Argumentele esențiale ale părților	I - 4339
	A — Cu privire la primul motiv: transpunerea incorectă a articolului 3 alineatele (1) și (10) din Directiva 96/71	I - 4340
	— Cerința unui contract de muncă scris sau a unui document echivalent în temeiul Directivei 91/533/CEE [articolul 1 alineatul (1) punctul 1 din Legea din 20 decembrie 2002]	I - 4340
	— Adaptarea automată a remunerației la evoluția costului vieții [articolul 1 alineatul (1) punctul 2 din Legea din 20 decembrie 2002]	I - 4340
	— Respectarea reglementării muncii cu timp parțial și a muncii pe durată determinată [articolul 1 alineatul (1) punctul 8 din Legea din 20 decembrie 2002]	I - 4340
	— Respectarea convențiilor colective de muncă [articolul 1 alineatul (1) punctul 11 din Legea din 20 decembrie 2002]	I - 4341
	B — Cu privire la al doilea motiv: transpunerea incompletă a articolului 3 alineatul (1) litera (a) din Directiva 96/71	I - 4341
	C — Cu privire la al treilea motiv: lipsa de claritate a măsurilor de control	I - 4341

1 — Limba originală: germana.

D — Cu privire la al patrulea motiv: necesitatea unui mandatar ad-hoc	I - 4342
VI — Apreciere juridică	I - 4342
A — Considerații introductive	I - 4342
1. Scopul legislativ al Directivei 96/71	I - 4342
2. Cadrul de apreciere juridică	I - 4343
B — Examinarea motivelor	I - 4345
Cu privire la primul motiv	I - 4345
1. Noțiunea de ordine publică din articolul 3 alineatul (10) din Direc- tiva 96/71	I - 4345
2. Dispozițiile articolului 1 alineatul (1) punctele 1, 2, 8 și 11 din Legea din 20 decembrie 2002	I - 4348
— Cerința unui contract de muncă scris sau a unui document echi- valent în temeiul Directivei 91/533	I - 4348
— Adaptarea automată a remunerației la evoluția costului vieții	I - 4350
— Respectarea reglementării muncii cu timp parțial și a muncii pe durată determinată	I - 4350
— Respectarea convențiilor colective de muncă	I - 4352
Cu privire la al doilea motiv	I - 4354
Cu privire la al treilea motiv	I - 4355
Cu privire la al patrulea motiv	I - 4359
VII — Cu privire la cheltuielile de judecată	I - 4362
VIII — Concluzie	I - 4362

I — Introducere

1. Obiectul prezentei cauze îl constituie o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, formulată de Comisia Comunităților Europene în temeiul articolului 226 CE, prin care solicită Curții să constate că Marele Ducat al Luxemburgului, prin condițiile impuse întreprinderilor cu sediul în alt stat membru și care detașează lucrători în Luxemburg în scopul prestării de servicii, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 3 alineatele (1) și (10) din Directiva 96/71 a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 1996 privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii² (denumită în continuare „Directiva 96/71”), precum și în temeiul articolelor 49 CE și 50 CE.

stabiliți într-un alt stat al Comunității decât cel al beneficiarului serviciilor.

3. Articolul 50 alineatul (1) CE definește astfel de servicii ca prestațiile furnizate în mod obișnuit în schimbul unei remunerații, în măsura în care nu sunt reglementate de dispozițiile privind libera circulație a capitalurilor și a persoanelor. În sensul ultimului alineat al articolului 50 CE, prestatorul poate, în vederea executării prestației, să își desfășoare temporar activitatea în țara în care prestează serviciul, în aceleași condiții care sunt impuse de această țară propriilor resortisanți.

4. Articolul 3 alineatele (1) și (10) din Directiva 96/71, intitulat „Condiții de muncă și de încadrare în muncă”, prevede următoarele:

II — Cadrul juridic

A — Dreptul comunitar

2. În sensul articolului 49 primul paragraf CE, sunt interzise restricțiile privind libertatea de a presta servicii în cadrul Comunității cu privire la resortisanții statelor membre

„(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

2 — JO 1997, L 18, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 4, p. 29.

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:

- (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.
- (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;

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

[...]

(10) Prezenta directivă nu împiedică statele membre să impună, în baza tratatului, întreprinderilor naționale și celor din alte state, în mod egal:

— condiții de muncă și de încadrare în muncă privind alte aspecte decât cele menționate la alineatul (1) primul paragraf, în măsura în care este vorba despre dispoziții de ordine publică;

- condiții de muncă și de încadrare în muncă stabilite prin acorduri colective și sentințe arbitrale în sensul alineatului (8), cu privire la alte activități decât cele menționate în anexă.”

5. Cu ocazia adoptării directivei a fost formulată o declarație (Declarația nr. 10), în termenii următori: „Sintagma «dispoziții de ordine publică» ar trebui considerată ca acoperind acele dispoziții obligatorii de la care nu se poate deroga și care, prin natura și scopul lor, îndeplinesc cerințele imperative ale interesului public. Aceste dispoziții pot include în special interzicerea muncii forțate sau implicarea autorităților publice în supravegherea respectării legislației privitoare la condițiile de muncă”³ [traducere neoficială].

B — Dreptul național

6. Articolul 1 din Legea luxemburgheză din 20 decembrie 2002 de transpunere a Directivei 96/71 și de reglementare a controlului aplicării dreptului muncii (denumită în continuare „Legea din 20 decembrie 2002”)⁴ prevede:

3 — Declarația nr. 10 nu a fost publicată în *Jurnalul Oficial al Comunităților Europene*. Conținutul este redat însă în Comunicarea Comisiei către Consiliu, către Parlamentul European, către Comitetul Economic și Social și către Comitetul Regiunilor din 25 iulie 2003, COM (2003) 458 final, p. 13.

4 — Legea din 20 decembrie 2002 de transpunere a Directivei 96/71/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 1996 privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii și de reglementare a controlului aplicării dreptului muncii (*Mémorial A* nr. 154, 2002, p. 3722).

„(1) Constituie dispoziții imperative care sunt de domeniul de ordinii publice naționale, în special în ceea ce privește dispozițiile de natură convențională sau contractuală în conformitate cu prevederile Legii din 27 martie 1986 de aprobare a Convenției de la Roma din 19 iunie 1980 privind legea aplicabilă obligațiilor contractuale, și sunt aplicabile ca atare tuturor lucrătorilor care desfășoară o activitate pe teritoriul Marelui Ducat al Luxemburgului, inclusiv celor care fac obiectul unei detașări temporare, indiferent de durata sau de natura acesteia, toate actele cu putere de lege și actele administrative, precum și cele care rezultă din convenții colective de generală aplicare sau dintr-o decizie arbitrală având un domeniu de aplicare similar celui al convențiilor colective de generală aplicare, care au legătură cu:

1. contractul de muncă în formă scrisă sau cu documentul stabilit în temeiul Directivei 91/533/CEE din 14 octombrie 1991 privind obligația angajatorului de a informa lucrătorii asupra condițiilor aplicabile contractului sau raportului de muncă;
2. salariul social minim și cu adaptarea automată a remunerației la evoluția costului vieții;
3. durata de muncă și de odihnă săptămânală;

4. concediul plătit;
 5. concediile colective;
 6. zilele libere legale;
 7. reglementarea muncii temporare și a contractului de punere la dispoziție a unui salariat angajat prin contract de muncă temporară;
 8. reglementarea muncii cu timp parțial și a muncii pe durată determinată;
 9. măsurile de protecție aplicabile condițiilor de muncă și de încadrare în muncă a copiilor și a tinerilor, a femeilor însărcinate sau care au născut de curând;
 10. nediscriminarea;
 11. convențiile colective de muncă;
 12. inactivitatea obligatorie în conformitate cu legislația referitoare la șomajul determinat de condițiile meteorologice și la șomajul tehnic;
 13. munca clandestină sau ilegală, inclusiv dispozițiile care privesc autorizațiile de muncă pentru lucrătorii care nu sunt resortisanți ai unui stat membru al Spațiului Economic European;
 14. securitatea și sănătatea lucrătorilor la locul de muncă în general și, mai exact, cu dispozițiile de prevenire a accidentelor ale Association d'assurance contre les accidents (Asociația de Asigurare împotriva Accidentelor) adoptate potrivit articolului 154 din Codul asigurărilor sociale și cu dispozițiile minime de securitate și sănătate stabilite prin intermediul unui regulament al Marelui Ducat, care trebuie adoptate cu avizul obligatoriu al Conseil d'État (Consiliul de Stat) și cu acordul Conférence des Présidents de la Chambre des Députés (Conferința președinților Camerei Deputaților) în temeiul articolului 14 din Legea din 17 iunie 1994 cu privire la securitatea și sănătatea lucrătorilor la muncă.
- (2) Dispozițiile primului alineat al prezentului articol se aplică tuturor lucrătorilor, indiferent de cetățenia acestora, de întreprinderea în serviciul căreia se află, fără a se ține seama de naționalitatea și de locul în care se află sediul social de drept sau de fapt al acesteia.”
7. Articolul 2 din aceeași lege prevede:
- „(1) Dispozițiile primului articol din prezenta lege se aplică de asemenea

întreprinderilor care, în cadrul unei prestări de servicii transnaționale, detașează lucrători pe teritoriul Marelui Ducat al Luxemburgului, cu excepția personalului navigant al marinei comerciale.

(2) Prin detașare, în sensul alineatului (1), se înțelege în special următoarele operațiuni efectuate de către întreprinderile respective, în măsura în care există un raport de muncă între întreprinderea care face detașarea și lucrător pe timpul perioadei de detașare:

1. detașarea unui lucrător, chiar pentru o perioadă scurtă sau prestabilită, în numele și sub conducerea întreprinderilor prevăzute la alineatul (1) al prezentului articol, pe teritoriul Marelui Ducat al Luxemburgului în cadrul unui contract încheiat între întreprinderea care face detașarea și destinatarul prestării de servicii care este stabilit sau își desfășoară activitatea în Luxemburg;

2. detașarea, chiar pentru o perioadă scurtă sau prestabilită, a unui lucrător pe teritoriul Marelui Ducat al Luxemburgului, într-o unitate a întreprinderii care face detașarea sau într-o întreprindere care aparține grupului din care face parte întreprinderea care face detașarea;

3. detașarea, fără a aduce atingere aplicării Legii din 19 mai 1994 privind reglementarea muncii temporare și a contractului de punere la dispoziție a unui salariat angajat prin contract de muncă temporară, de către o întreprindere cu încadrare în muncă temporară sau în cadrul unui contract de punere la dispoziție, a unui lucrător la o întreprindere utilitate stabilă sau care își desfășoară activitatea pe teritoriul Marelui Ducat al Luxemburgului, și aceasta chiar pentru o perioadă scurtă sau prestabilită.

(3) Prin lucrător detașat se înțelege orice lucrător care lucrează în mod obișnuit în străinătate și care își îndeplinește munca pe o perioadă limitată pe teritoriul Marelui Ducat al Luxemburgului.

(4) Noțiunea de raport de muncă se stabilește în conformitate cu dreptul luxemburghez.”

8. Articolul 7 din Legea din 20 decembrie 2002 prevede:

„(1) În scopul aplicării prezentei legi, întreprinderea, inclusiv cea al cărei sediu este stabilit în afara teritoriului Marelui Ducat al Luxemburgului sau care își desfășoară activitatea în mod obișnuit în afara teritoriului luxemburghez, în care unul sau mai mulți lucrători desfășoară o activitate în Luxemburg, inclusiv cei care fac obiectul unei detașări temporare în conformitate cu dispozițiile articolelor 1 și 2 din prezenta lege, trebuie să pună la dispoziția Inspection

du travail et des mines (Inspekția muncii și a minelor), înainte de începerea muncii, la simpla cerere și în cel mai scurt timp posibil, informațiile esențiale indispensabile unui control și, în special:

- numele, prenumele, data și locul nașterii, starea civilă, cetățenia și profesia lucrătorilor;
- calificarea exactă a lucrătorilor;
- calitatea în care aceștia sunt angajați în întreprindere și ocupația pe care aceștia o exercită acolo în mod regulat;
- domiciliul și, după caz, reședința obișnuită a lucrătorilor;
- permisul de ședere și permisul de muncă, dacă este cazul;
- locul sau locurile de muncă în Luxemburg și durata muncii;
- copia formularului E 101 sau, după caz, indicarea precisă a organismelor

de securitate socială pe lângă care sunt afiliați lucrătorii pe timpul șederii lor pe teritoriul luxemburghez;

- copia contractului de muncă în formă scrisă sau a documentului stabilit în temeiul Directivei 91/533/CEE din 14 octombrie 1991 privind obligația angajatorului de a informa lucrătorii asupra condițiilor aplicabile contractului sau raportului de muncă.

(2) Aplicarea prezentului articol va putea fi stabilită în mod detaliat prin regulamentul al Marelui Ducat.”

9. Articolul 8 din aceeași lege prevede:

„Orice întreprindere stabilită și având sediul social în străinătate sau care nu are un sediu permanent în Luxemburg în sensul legii fiscale, în cadrul căreia unul sau mai mulți lucrători desfășoară activități în Luxemburg, indiferent cu ce titlu, este obligată să păstreze în Luxemburg, în posesia unui mandatar ad-hoc cu reședința în Luxemburg, documentele necesare controlului obligațiilor care îi revin în aplicarea prezentei legi și, în special, în aplicarea articolului 7. Documentele menționate trebuie să fie prezentate în cel mai scurt timp posibil la Inspection du travail et des mines, la cererea acesteia. Inspection du travail et des mines trebuie să fie informată obligatoriu în prealabil cu privire la locul exact de depozitare a documentelor, prin scrisoare recomandată cu confirmare de primire, prin grija întreprinderii sau a mandatului acesteia prevăzut la alineatul precedent, cel mai târziu înainte

de desfășurarea activității salariate avute în vedere.”

— articolul 7 din Legea din 20 decembrie 2002 ar fi lipsit de claritatea necesară pentru a asigura securitatea juridică, prin obligarea întreprinderilor care detașează permanent sau temporar lucrători în Luxemburg să pună la dispoziția Inspection du travail et des mines, „înainte de începerea muncii”, „la simpla cerere” și „în cel mai scurt timp posibil”, informațiile esențiale indispensabile unui control;

III — Procedura precontencioasă

10. Prin scrisoarea de punere în întârziere din 1 aprilie 2004, Comisia a atenționat autoritățile luxemburgheze asupra anumitor neconcordanțe la transpunerea Directivei 96/71 prin Legea din 20 decembrie 2002. Având în vedere o posibilă încălcare a Directivei 96/71, precum și a articolelor 49 CE și 50 CE, Comisia a invocat următoarele motive:

— articolul 8 din Legea din 20 decembrie 2002 ar restrânge libera prestare a serviciilor, solicitând întreprinderilor să desemneze un mandatar ad-hoc cu reședința în Luxemburg, responsabil pentru păstrarea documentelor necesare pentru verificarea obligațiilor care revin întreprinderilor respective.

— Legea din 20 decembrie 2002 ar impune întreprinderilor stabilite într-un alt stat membru și care detașează lucrători în Luxemburg pentru prestarea de servicii respectarea condițiilor de muncă și de încadrare în muncă ce depășesc prevederile articolului 3 alineatele (1) și (10) din Directiva 96/71;

11. În răspunsul său din 30 august 2004, guvernul luxemburghez a arătat că dispozițiile legale invocate de Comisie cu privire la aplicabilitatea condițiilor de muncă și de încadrare în muncă țin de dispozițiile de ordine publică, astfel cum sunt prevăzute la articolul 3 alineatul (10) din Directiva 96/71.

— Legea din 20 decembrie 2002 ar transpune incomplet Directiva 96/71, deoarece legislația națională ar limita „perioadele minime de odihnă” la odihna săptămânală, cu excluderea altor perioade de odihnă, de exemplu odihna zilnică sau perioada de pauză;

12. Cu privire la cel de al doilea motiv, guvernul luxemburghez a recunoscut transpunerea incompletă a Directivei 96/71.

13. Cu privire la al treilea și la al patrulea motiv invocate de Comisie, guvernul luxemburghez a indicat că articolul 7 din Legea din 20 decembrie 2002 ar fi compatibil cu dreptul comunitar, deoarece obligația de a desemna un mandatar ad-hoc cu reședința în Luxemburg, responsabil pentru păstrarea documentelor necesare pentru verificarea obligațiilor care revin întreprinderilor respective, nu ar impune o declarație preliminară și nu ar constitui o cerință discriminatorie. Dimpotrivă, acestea ar reprezenta măsuri indispensabile pentru exercitarea funcției de control a autorităților naționale competente.

— stabilirea, în articolul 7 alineatul (1) din această lege, a unor condiții lipsite de claritatea necesară pentru a asigura securitatea juridică;

— impunerea, la articolul 8 din legea respectivă, a păstrării în Luxemburg, în posesia unui mandatar ad-hoc cu reședința în această țară, a documentelor necesare controlului.

14. Comisia a considerat că aceste răspunsuri nu sunt satisfăcătoare și a decis să transmită guvernului luxemburghez un aviz motivat la 18 octombrie 2005, prin care a imputat Marelui Ducat al Luxemburgului neîndeplinirea obligațiilor care îi revin în sensul articolului 3 alineatele (1) și (10) din Directiva 96/71, precum și în temeiul articolelor 49 CE și 50 CE, prin

15. În plus, Comisia a invitat Marele Ducat al Luxemburgului să adopte măsurile necesare pentru a se conforma avizului motivat, în termen de două luni de la primire.

16. Prin scrisoarea din 22 decembrie 2005, guvernul luxemburghez a solicitat o amânare a acestui termen pentru a-și prezenta punctul de vedere. Nu a fost formulat însă niciun răspuns la avizul motivat al Comisiei. În consecință, Comisia a formulat acțiune.

— declararea dispozițiilor articolului 1 alineatul (1) punctele 1, 2, 8 și 11 din Legea din 20 decembrie 2002 ca acte administrative „de domeniul ordinii publice naționale”;

— transpunerea incompletă a articolului 3 alineatul (1) litera (a) din Directiva 96/71 prin articolul 1 alineatul (1) punctul 3 din această lege;

IV — Procedura în fața Curții și cererile părților

17. Prin cererea introductivă, depusă la grefa Curții la 20 iulie 2006, Comisia Comunităților Europene solicită Curții:

- să constate că Marele Ducat al Luxemburgului nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 3 alineatele (1) și (10) din Directiva 96/71, precum și în temeiul articolelor 49 CE și 50 CE, prin:

1) declararea faptului că dispozițiile articolului 1 alineatul (1) punctele 1, 2, 8 și 11 din Legea din 20 decembrie 2002 constituie acte administrative „de domeniul ordinii publice naționale”;

2) transpunerea incompletă a articolului 3 alineatul (1) litera (a) din Directiva 96/71 în articolul 1 alineatul (1) punctul 3 din această lege;

3) stabilirea, în articolul 7 alineatul (1) din această lege, a unor condiții lipsite de claritatea necesară pentru a asigura securitatea juridică;

4) impunerea, la articolul 8 din legea respectivă, a păstrării în Luxemburg, în posesia unui mandatar ad-hoc cu reședința în această țară, a documentelor necesare controlului;

- să oblige Marele Ducat al Luxemburgului la plata cheltuielilor de judecată.

18. Prin memoriul în apărare primit la 5 octombrie 2006, guvernul luxemburghez a solicitat respingerea acțiunii ca neîntemeiată și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

19. După depunerea replicii Comisiei din 10 noiembrie 2006 și a duplicii guvernului luxemburghez din 12 ianuarie 2007, procedura scrisă este încheiată. Nu avut loc o procedură orală.

V — Argumentele esențiale ale părților

20. Comisia își întemeiază acțiunea pe patru motive formulate împotriva reglementării luxemburgeze de transpunere.

A — *Cu privire la primul motiv: transpunerea incorectă a articolului 3 alineatele (1) și (10) din Directiva 96/71*

Directiva 91/533 revine exclusiv autorităților statului membru de stabilire care trebuie să transpună directiva, iar nu statului gazdă.

21. Comisia impută Marelui Ducat al Luxemburgului o transpunere incorectă a Directivei 96/71, vizând prin primul motiv patru prevederi din Legea din 20 decembrie 2002. În opinia sa, guvernul luxemburghez, prin calificarea greșită a tuturor dispozițiilor naționale ca dispoziții care sunt de domeniul ordinii publice, a impus în sarcina întreprinderilor care detașează lucrători pe teritoriul Luxemburgului obligații care depășesc ceea ce prevede Directiva 96/71. În opinia Comisiei, transpunerea are la bază o interpretare într-un sens prea larg a noțiunii „dispoziții de ordine publică” în sensul articolului 3 alineatul (10) din Directiva 96/71. Aceste dispoziții necesită o interpretare în funcție de Declarația nr. 10 cu privire la Directiva 96/71, care precizează această noțiune.

— Adaptarea automată a remunerației la evoluția costului vieții [articolul 1 alineatul (1) punctul 2 din Legea din 20 decembrie 2002]

23. Comisia susține că legislația luxemburgheză, prin impunerea adaptării automate a remunerației la evoluția costului vieții, este contrară Directivei 96/71, care nu prevede o reglementare de către statul de detașare decât în ceea ce privește salariile minime.

— Cerința unui contract de muncă scris sau a unui document echivalent în temeiul Directivei 91/533/CEE [articolul 1 alineatul (1) punctul 1 din Legea din 20 decembrie 2002]

— Respectarea reglementării muncii cu timp parțial și a muncii pe durată determinată [articolul 1 alineatul (1) punctul 8 din Legea din 20 decembrie 2002]

22. Această acuzație se referă pentru început la obligația legală de a detașa numai lucrători care au încheiat cu întreprinderea un contract de muncă scris sau un document echivalent în sensul Directivei 91/533. Comisia apreciază că, în cazul unei detașări, controlul respectării obligațiilor instituite prin

24. În opinia Comisiei, în temeiul Directivei 96/71, nu este de competența statului gazdă să impună reglementarea sa în domeniul muncii cu timp parțial și a muncii pe durată determinată întreprinderilor care detașează lucrători pe teritoriul său.

— Respectarea convențiilor colective de muncă [articolul 1 alineatul (1) punctul 11 din Legea din 20 decembrie 2002]

25. Comisia susține imposibilitatea clasificării convențiilor colective de muncă drept acte administrative „de domeniul ordinii publice naționale”, independent de conținutul lor material.

26. Guvernul luxemburghez face referire în mare măsură la explicațiile din răspunsul său din 30 august 2004 la avizul motivat, prin care arată că dispozițiile articolului 1 din Legea din 20 decembrie 2002 reprezintă dispoziții de ordine publică deoarece urmăresc protecția lucrătorilor. Deși guvernul luxemburghez consideră în esență justificată trimiterea Comisiei la Declarația nr. 10 cu privire la Directiva 96/71, reamintește că declarația în cauză nu a fost publicată în *Jurnalul Oficial al Comunităților Europene*, astfel încât nu ar putea fi utilizată ca instrument de interpretare. În orice caz, guvernul luxemburghez consideră că dispozițiile articolului 1 din Legea din 20 decembrie 2002 sunt justificate de motive imperative de interes general. În cele din urmă, pentru susținerea punctului său de vedere, acesta invocă procedura legislativă care a condus la propunerea Comisiei pentru o directivă privind serviciile în cadrul pieței interne⁵.

5 — Propunerea modificată de directivă a Parlamentului European și a Consiliului din 4 aprilie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne [COM (2006) 160 final].

B — *Cu privire la al doilea motiv: transpunerea incompletă a articolului 3 alineatul (1) litera (a) din Directiva 96/71*

27. Guvernul luxemburghez recunoaște transpunerea incompletă a Directivei 96/71 și indică o modificare legislativă din 19 mai 2006.

28. Comisia susține că nu a fost notificată în acest sens.

C — *Cu privire la al treilea motiv: lipsa de claritate a măsurilor de control*

29. În opinia Comisiei, articolul 7 alineatul (1) din Legea din 20 decembrie 2002 nu este formulat suficient de clar pentru a garanta securitatea juridică necesară pentru întreprinderile care doresc să detașeze lucrători în Luxemburg. Prin faptul că această reglementare majorează riscul nerespectării dispozițiilor legale de către întreprinderile respective, ar reprezenta o restricție nejustificată privind libera prestare a serviciilor. În orice caz, obligația de a pune la dispoziția Inspection du travail et des mines, înainte de începerea muncii, la simpla cerere și în cel mai scurt termen posibil, informațiile esențiale indispensabile unui control ar reprezenta o declarație prealabilă incompatibilă cu articolul 49 CE.

30. Guvernul luxemburghez consideră pe de altă parte că textul legal este suficient de clar. În orice caz, formularea articolului 7 alineatul (1) din Legea din 20 decembrie 2002 nu impune nicio obligație de declarație prealabilă.

ziua în care începe activitatea respectivă, indiferent de momentul detașării.

VI — Apreciere juridică

D — *Cu privire la al patrulea motiv: necesitatea unui mandatar ad-hoc*

A — *Considerații introductive*

31. Comisia apreciază că obligația prevăzută la articolul 8 din Legea din 20 decembrie 2002 de a desemna un mandatar ad-hoc cu reședința în Luxemburg responsabil pentru păstrarea documentelor necesare controlului privind îndeplinirea obligațiilor care revin întreprinderilor respective pentru o perioadă care se extinde și după încetarea prestării efective a serviciului ar reprezenta o restricție privind libera prestare a serviciilor. Această obligație nu numai că este superfluă, datorită cooperării în materie de informare prevăzută la articolul 4 din Directiva 96/71, dar implică și costuri în sarcina întreprinderilor vizate.

1. Scopul legislativ al Directivei 96/71

33. Directiva 96/71 impune aplicarea anumitor condiții imperative de muncă și de încadrare în muncă ale statului gazdă pentru lucrătorii detașați. Prin stabilirea acestor condiții minime de muncă și de încadrare în muncă se urmărește realizarea a trei obiective complet diferite: evitarea denaturării concurenței, garantarea respectării drepturilor lucrătorilor detașați și eliminarea obstacolelor și a neclarităților care afectează libera prestare a serviciilor.

32. Guvernul luxemburghez susține că sistemul de cooperare și de schimb de informații la care se referă Comisia nu ar permite autorităților administrative competente să efectueze controale cu eficiența cerută. În plus, Legea din 20 decembrie 2002 nu ar impune nicio formă juridică specifică în ceea ce privește exercitarea funcției de mandatar ad-hoc. De asemenea, depunerea documentelor necesare pe lângă un mandatar ad-hoc nu este necesară decât din

34. În acest sens, punctul de plecare al argumentelor Comisiei și ale Consiliului a fost reprezentat de libera prestare a serviciilor consacrată în articolul 49 CE, care determină un număr tot mai mare de întreprinderi să detașeze, pentru lucrări limitate în timp, lucrători pe teritoriul unui stat membru care diferă de statul în care aceștia

își desfășoară în mod normal activitatea. În opinia autorului directivei, condiția pentru promovarea liberei prestări a serviciilor a fost reprezentată de o concurență loială, precum și de adoptarea de măsuri care să garanteze respectarea drepturilor lucrătorilor⁶. În urma diferențelor dintre statele membre cu privire la conținutul condițiilor de muncă aplicabile, ar putea exista situația ca lucrătorilor detașați să li se aplice salarii mai mici, precum și condiții de muncă diferite față de cele din statul gazdă. Această situație ar afecta concurența loială între întreprinderi și principiul egalității de tratament între întreprinderile naționale și cele din alte state, o soluție inacceptabilă din punct de vedere social. Prin aplicarea unui „nucleu dur” al dreptului muncii din statul gazdă și asupra întreprinderilor din alte state s-ar evita astfel de denaturări ale concurenței.

35. În plus, ar fi soluționate problemele cu privire la dreptul aplicabil raportului de muncă, generate în urma dobândirii de către raporturile de muncă a unei dimensiuni transnaționale⁷. Prin stabilirea normelor naționale aplicabile cu titlu de norme imperative pentru detașarea de lucrători, în sensul articolului 7 din Convenția de la Roma privind legea aplicabilă obligațiilor contractuale (denumită în continuare „Convenția de la Roma”), Directiva 96/71 vizează conferirea unui caracter previzibil condițiilor de muncă

aplicabile, cu îmbunătățirea securității juridice⁸.

2. Cadrul de apreciere juridică

36. În ceea ce privește normele de fond utilizate de Curte la aprecierea compatibilității cu dreptul comunitar a dispozițiilor legislative luxemburgheze în litigiu, atragem atenția că Directiva 96/71 asigură numai o armonizare parțială a domeniului detașării lucrătorilor⁹. Aceasta trebuie considerată în primul rând o normă comunitară conflictuală în materia

8 — În considerentele (7)-(11) ale Directivei 96/71 se face referire la raportul cu Convenția de la Roma, care, prin articolul 6, se referă la contractele de muncă și la raporturile de muncă individuale. În sensul acestei dispoziții, rolul determinant revine — indiferent dacă este vorba despre restricția alegerii legislației aplicabile sau despre statutul contractual obiectiv — „legii țării în care angajatul își desfășoară în mod obișnuit munca în executarea contractului, chiar dacă este angajat cu titlu temporar în altă țară” [articolul 6 alineatul (2) litera (a) din Convenția de la Roma]. Această dispoziție este modificată prin Directiva 96/71 în sensul că, pentru condițiile de muncă și de încadrare în muncă stabilite în directivă, importanța decisivă revine legislației de la locul executării activității, în cazul în care statutul contractului de muncă prevăzut la articolul 6 din Convenția de la Roma nu prevede condiții mai favorabile. În opinia exprimată de Jayme, E., și Kohler, C., „Europäisches Kollisionsrecht 1997 — Vergemeinschaftung durch «Säulenwechsel»”, în *Praxis des internationalen Privat- und Verfahrensrechts*, anul 17, nr. 6, 1997, p. 400, directiva care reglementează detașarea lucrătorilor poate fi interpretată ca o concretizare a „normelor imperative” în sensul articolului 7 din Convenția de la Roma, deoarece considerentul (10) face trimitere expresă la acestea.

9 — A se vedea Concluziile avocatului general Léger prezentate la 23 februarie 2006 în cauza Comisia/Austria (C-168/04, Rec., p. I-9041, punctul 28). Domeniul detașării de lucrători nu face încă obiectul unei armonizări. Conform considerentului (86), este exclus expres din domeniul de aplicare al Directivei 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO L 376, p. 36). O propunere a Comisiei cu privire la eliminarea obstacolelor birocratice și la obligarea statelor membre de a coopera în domeniul detașării de lucrători, respectiv al detașării de resortisanți ai statelor terțe a fost eliminată din proiectul anterior al directivei la solicitarea Parlamentului European și a Consiliului. A se vedea în acest sens propunerea de adoptare a unei directive a Parlamentului European și a Consiliului din 4 aprilie 2006, COM (2006) 160 final, p. 15, 16.

6 — A se vedea considerentul (5).

7 — A se vedea considerentul (6).

dreptului muncii, care se referă la detaliile și condițiile raportului de muncă al lucrătorilor detașați¹⁰. Scopul de reglementare al Directivei 96/71 nu vizează, pe de altă parte, intrarea pe teritoriul statului gazdă și șederea pe acest teritoriu¹¹, astfel încât restricțiile privind libera prestare a serviciilor în cadrul detașării transfrontaliere a lucrătorilor trebuie să fie apreciate, în principiu, și în funcție de dispozițiile aplicabile ale Tratatului CE, în special în baza articolului 49 CE.

37. Aceasta înseamnă că, pentru controlul jurisdicțional al compatibilității unei măsuri naționale cu dreptul comunitar în cadrul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în sensul articolului 226 CE, este necesară examinarea individuală a împrejurării dacă încălcarea invocată vizează exclusiv Directiva 96/71 sau se referă direct la articolul 49 CE. În cazul în care dispozițiile naționale privind activitățile transfrontaliere sunt contrare directivei, aplicarea tratatului este eliminată, deși, acesta fiind temeiul juridic al directivei, orice încălcare a directivei implică, în final, încălcarea tratatului. Însă, în cazul în care normele naționale contravin în mod direct tratatului, fără a intra sub incidența directivei prin care acesta este pus în aplicare, singura referință posibilă este chiar tratatul¹².

10 — Schmidt, M., *Das Arbeitsrecht der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden, 2001, p. 254, 259, susține că directiva care reglementează detașarea lucrătorilor nu armonizează condițiile de muncă, ci limitează doar dreptul de opțiune în materia normelor conflictuale. Däubler, W., „Die Entsende-Richtlinie und ihre Umsetzung in das deutsche Recht”, în *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 1997, p. 614, arată că Directiva 96/71 este întemeiată în special pe articolul 57 alineatul (2) din Tratatul CE [devenit, după modificare, articolul 47 alineatul (2) CE] și pe articolul 66 din Tratatul CE (devenit, după modificare, articolul 55 CE). Articolul 66 din Tratatul CE ar face referire la posibilitățile de structurare și limitare aplicabile în domeniul libertății de stabilire, reglementând aplicarea corespunzătoare a acestora pentru sectorul furnizării de servicii. În sensul articolului 57 alineatul (2) din Tratatul CE, Consiliul poate adopta directive privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre pentru a facilita astfel exercitarea libertăților fundamentale (libertatea de stabilire, respectiv libera prestare a serviciilor). Acest demers s-ar fi realizat din perspectiva obiectului. Directiva coordonează condițiile de dreptul muncii care trebuie respectate de prestatorul de servicii. Forgó, K., „Aktuelles zur Entsenderichtlinie”, în *ecolex*, 1996, p. 818, susține că prin Directiva 96/71 ar fi eliminate diferențele survenite ca urmare a normelor conflictuale divergente. Pe de altă parte, diferențele apărute în urma regimurilor naționale de dreptul muncii diferite s-ar menține și după intrarea în vigoare a Directivei 96/71, deoarece aceasta nu prevede o armonizare a conținutului. Borgmann, B., „Kollisionsrechtliche Aspekte des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes”, în *Praxis des internationalen Privat- und Verfahrensrechts*, 1996, p. 319, consideră că Directiva 96/71 reprezintă o coordonare a normelor internaționale imperative în domeniul dreptului muncii. La punctul 58 din Concluziile prezentate la 23 mai 2007 în cauza Laval un Partneri (C-341/05), pendinte pe rolul Curții, avocatul general Mengozzi susține că Directiva 96/71 are ca obiect coordonarea normelor conflictuale din legile statelor membre cu scopul de a determina dreptul național aplicabil unei prestări de servicii la nivel transfrontalier, în situația unei detașări temporare a lucrătorilor în cadrul Comunității, fără a armoniza nici normele materiale ale statelor membre privind dreptul muncii și condițiile de muncă și de încadrare în muncă referitoare în special la salariu, nici dreptul de a recurge la acțiunea colectivă.

11 — A se vedea Concluziile avocatului general Geelhoed prezentate la 15 septembrie 2005 în cauza Comisia/Germania (C-244/04, Rec., p. I-885, punctul 6).

38. Cu privire la repartizarea sarcinii probei, se menționează că, în cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 226 CE, Comisiei îi revine obligația de a proba existența unei astfel de încălcări. În plus, Comisia este cea care trebuie să prezinte Curții elementele necesare pentru ca aceasta să verifice existența neîndeplinirii obligațiilor, fără a se putea întemeia pe vreo prezumție¹³. Statul membru pârât are sarcina de a se apăra bine documentat și

12 — A se vedea în acest sens și punctul 28 din Concluziile avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer prezentate la 14 decembrie 2006 în cauza Comisia/Germania (C-490/04), precum și punctele 144-163 din Concluziile prezentate în cauza Laval un Partneri (citate la nota de subsol 10).

13 — Hotărârea din 25 mai 1982, Comisia/Tările de Jos (96/81, Rec., p. 1791, punctul 6), Hotărârea din 23 octombrie 1997, Comisia/Franța (C-159/94, Rec., p. I-5815, punctul 102), Hotărârea din 8 martie 2001, Comisia/Germania (C-68/99, Rec., p. I-1865, punctul 38), Hotărârea din 29 mai 2001, Comisia/Italia (C-263/99, Rec., p. I-4195, punctul 27), Hotărârea din 14 aprilie 2005, Comisia/Germania (C-341/02, Rec., p. I-2733, punctul 35), și Hotărârea din 12 mai 2005, Comisia/Belgia (C-287/03, Rec., p. I-3761, punctul 27).

detaliat împotriva informațiilor prezentate și a concluziilor rezultate în baza acestora¹⁴.

reprezintă dispoziții de ordine publică¹⁵. Această prevedere permite și extinderea dispozițiilor cu privire la condițiile de muncă și de încadrare în muncă stabilite prin acorduri colective și sentințe arbitrale de generală aplicare, cu privire la alte activități decât lucrările de construcții menționate în anexă.

B — Examinarea motivelor

Cu privire la primul motiv

39. În măsura în care Comisia invocă transpunerea incorectă a articolului 3 alineatele (1) și (10) din Directiva 96/71, obiectul principal al acestui motiv este reprezentat de o încălcare a acestei dispoziții de drept derivat.

1. Noțiunea de ordine publică din articolul 3 alineatul (10) din Directiva 96/71

40. Guvernul luxemburghez susține că, prin declararea ca dispoziții imperative de drept național a tuturor domeniilor enumerate în articolul 1 alineatul (1) din Legea din 20 decembrie 2002, s-a prevalat de autorizarea stipulată în articolul 3 alineatele (1) și (10) din Directiva 96/71. Această prevedere permite statelor membre să extindă lista asupra altor condiții de muncă și de încadrare în muncă, în cazul în care condițiile adăugate

41. Statele membre nu pot valorifica fără restricții această autorizare, fiind obligate să respecte în acest sens în special libertățile fundamentale, precum și scopul directivei¹⁶. Această concluzie este justificată atât de caracterul prioritar al liberei prestări a serviciilor, la garantarea căreia încearcă să contribuie Directiva 96/71 prin considerentul (5), cât și de principiul interpretării stricte a

15 — Pe parcursul dezbaterilor în Consiliu, în special Regatul Unit, Irlanda și Portugalia s-au pronunțat împotriva unei liste deschise, deoarece aceasta ar încălca scopul directivei de a asigura claritatea și de a îmbunătăți securitatea juridică (Agence Europe, anul 43, punctul 6449 din 27-28 martie 1995).

16 — A se vedea în acest sens și Fuchs, M., și Marhold, F., *Europäisches Arbeitsrecht*, ediția a doua, Viena, 2006, p. 322. Borgmann, B., „Kollisionsrechtliche Aspekte des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes”, citat la nota de subsol 10, p. 316, este de părere că statele membre pot slăbi concurența nedorită cu întreprinderile din state cu costuri salariale scăzute prin „înăsprirea” normelor imperative de drept internațional. În acest sens este obligatorie însă respectarea cerințelor de drept comunitar. Görres, S., *Grenzüberschreitende Arbeitnehmerentsendung in der EU*, Viena/Graz, 2003, p. 122, este de părere că invocarea articolului 3 alineatul (10) din Directiva 96/71 presupune că respectivele condiții de muncă și de angajare în muncă în litigiul ale statelor membre reprezintă dispoziții de domeniu ordinii publice, care nu încalcă dispozițiile Tratatului CE. Autorii recunosc astfel că, la invocarea articolului 3 alineatul (10) din Directiva 96/71, este necesară respectarea anumitor condiții, între care se numără în mod necesar atât libera prestare a serviciilor care trebuie garantată, cât și obiectivele exacte ale autorului directivei. În opinia avocatului general Mengozzi, la punctul 212 din Concluziile prezentate la 23 mai 2007 în cauza Laval un Partneri (C-341/05), astfel cum reiese din articolul 3 alineatul (10) din Directiva 96/71 și din jurisprudența privind articolul 49 CE, apartenența normelor naționale la categoria dispozițiilor de ordine publică sau la cea a normelor de aplicare imediată nu le sustrage de la respectarea dispozițiilor tratatului.

14 — Hotărârea din 22 septembrie 1988, Comisia/Grecia (272/86, Rec., p. 4875, punctul 21).

excepțiilor de la libertățile fundamentale¹⁷. Acest ultim argument a fost subliniat de Curte în mod repetat și expres cu privire la excepția de ordine publică¹⁸.

42. În ceea ce privește noțiunea de ordine publică, aceasta reprezintă o noțiune distinctă de drept comunitar, care influențează domeniul de aplicare al libertăților fundamentale, astfel încât se impune definirea autonomă a acesteia și nu în raport cu unul sau cu mai multe sisteme juridice naționale¹⁹. Această noțiune face obiectul interpretării de către Curte, astfel încât sfera de aplicare a acesteia să nu fie stabilită în mod unilateral de fiecare stat membru, fără controlul instituțiilor

Comunității²⁰. Această situație nu exclude existența unor împrejurări speciale care să justifice invocarea noțiunii de ordine publică, astfel încât statele membre să beneficieze, în anumite condiții, de o marjă de apreciere în limitele consacrate prin tratat²¹.

43. Or, independent de aceste principii comune, noțiunea de ordine publică poate prezenta semnificații diferite, în funcție de poziția sistematică în ordinea juridică comunitară și de funcția normei respective²². În speță, noțiunea de ordine publică, în sensul prevăzut la articolul 3 alineatul (10) din Directiva 96/71, produce efectul unei excepții, deoarece admite numai în anumite condiții extinderea nucleului minim de norme de protecție prevăzute la articolul 3 alineatul (1) din Directiva 96/71.

17 — În ceea ce privește restricțiile liberei prestări a serviciilor și ale libertății de stabilire, a se vedea punctul 143 din Concluziile avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer prezentate la 16 mai 2006 în cauzele conexe Placanica, Palazzese și Sorrichio (C-338/04, C-359/04 și C-360/04, Rep., p. I-1891). Georgiadis, N., *Derogation clauses: the protection of national interests in EC law*, Bruxelles, 2006, p. 72, atrage atenția că toate derogările, în special excepția de ordine publică, trebuie să respecte principiul interpretării restrictive. În opinia exprimată de Wichmann, J., *Dienstleistungsfreiheit und grenzüberschreitende Entsendung von Arbeitnehmern*, Frankfurt am Main, 1998, p. 104, 105, pot fi menționate considerente sistematice împotriva unei interpretări extensive, deoarece însăși natura acesteia de excepție contractuală justifică invocarea restrictivă a clauzei de ordine publică. Astfel, invocarea ordinii publice necesită încălcarea de interese suverane importante ale autorității statului membru.

18 — Curtea a subliniat întotdeauna că excepția de ordine publică reprezintă o derogare de la principiul fundamental al liberei circulații, care, ca orice excepție de la un principiu fundamental consacrat în tratat, trebuie interpretată strict și a cărei întindere nu poate fi determinată în mod unilateral de statele membre. A se vedea Hotărârea din 26 februarie 1975, Bonsignore (67/74, Rec., p. 297, punctul 6), Hotărârea din 28 octombrie 1975, Rutili (36/75, Rec., p. 1219, punctul 27), Hotărârea din 27 octombrie 1977, Bouchereau (30/77, Rec., p. 1999, punctul 33), Hotărârea din 19 ianuarie 1999, Calfa (C-348/96, Rec., p. I-11, punctul 23), Hotărârea din 29 aprilie 2004, Orfanopoulos și Oliveri (C-482/01 și C-493/01, Rec., p. I-5257, punctele 64 și 65), Hotărârea din 31 ianuarie 2006, Comisia/Spania (C-503/03, Rec., p. I-1097, punctul 45), Hotărârea din 27 aprilie 2006, Comisia/Germania (C-441/02, Rec., p. I-3449, punctul 34), și Hotărârea din 7 ianuarie 2007, Comisia/Țările de Jos (C-50/06, Rep., p. I-4383, punctul 42).

19 — Hotărârea din 23 martie 1982, Levin (53/81, Rec., p. 1035, punctele 10-12), și Hotărârea din 2 aprilie 1998, EMU Tabac și alții (C-296/95, Rec., p. I-1605, punctul 30).

20 — Conform unei jurisprudențe constante, recurgerea de către o autoritate națională la noțiunea de ordine publică presupune, în orice caz, pe lângă perturbarea ordinii sociale pe care o constituie orice încălcare a legii, existența unei amenințări reale și suficiente de grave care afectează un interes fundamental al societății (a se vedea Hotărârea Rutili, citată la nota de subsol 18, punctul 28, Hotărârea Bouchereau, citată la nota de subsol 18, punctul 35, Hotărârea Orfanopoulos și Oliveri, citată la nota de subsol 18, punctul 66, Hotărârea Comisia/Spania, citată la nota de subsol 18, punctul 46, Hotărârea Comisia/Germania, citată la nota de subsol 18, punctul 35, și Hotărârea Comisia/Țările de Jos, citată la nota de subsol 18, punctul 43).

21 — A se vedea Hotărârea din 4 decembrie 1974, Van Duyn (41/74, Rec., p. 1337, punctele 18 și 19).

22 — Această noțiune se regăsește în numeroase dispoziții de drept comunitar, între care, la nivelul dreptului primar, au dobândit importanță cu titlu de „restricții ale libertăților fundamentale” în special articolul 30 CE, articolul 39 alineatul (3) CE, articolele 46 CE și 55 CE și articolul 58 alineatul (1) litera (b) CE, și care permit, în anumite condiții, restricții de la libera circulație a mărfurilor, persoanelor, a serviciilor și a capitalului, garantate prin dreptul primar. În plus, noțiunea de ordine publică este utilizată în dreptul derivat fie ca excepție, fie ca drept derivat cu rol de interpretare și precizare (a se vedea în acest sens Schneider, H., *Die öffentliche Ordnung als Schranke der Grundfreiheiten im EG-Vertrag*, Baden-Baden, 1998, p. 53).

44. Cu privire la condițiile exacte pentru recurgerea la această autorizare, noțiunea de ordine publică a făcut obiectul unei precizări prin Declarația nr. 10 a Consiliului și a Comisiei formulată cu ocazia adoptării Directivei 96/71, în sensul că aceasta ar trebui considerată ca acoperind, printre altele, „dispoziții obligatorii de la care nu se poate deroga și care, prin natura și scopul lor, îndeplinesc cerințele imperative ale interesului public”.

45. Din punctul nostru de vedere, nu există argumente care să nu permită o interpretare a articolului 3 alineatul (10) din Directiva 96/71 din perspectiva acestei explicații. Cu privire la admisibilitatea invocării declarațiilor formulate într-un proces-verbal al Consiliului pentru interpretarea dreptului derivat, Curtea a afirmat că acest demers nu ar fi aplicabil numai în situația în care textul dispoziției respective nu face nicio trimitere la conținutul declarației și nu prezintă astfel nicio importanță juridică²³. În acest sens, se constată că Declarația nr. 10 nu contravine noțiunii de ordine publică, ci mai degrabă contribuie la definirea conținutului excepției. Prin invocarea „cerințelor imperative ale interesului public”, aceasta corespunde și jurisprudenței Curții cu privire la barierele imanente ale libertăților fundamentale aplicabile și în cazurile de detașare transfrontalieră a lucrătorilor. Contrar argu-

mentelor guvernului luxemburghez, nepublicarea Declarației nr. 10 în *Jurnalul Oficial al Comunităților Europene* nu diminuează relevanța juridică a acesteia, în special deoarece guvernul luxemburghez, în calitate de reprezentant constituțional al unui stat membru reprezentat în Consiliu, trebuie să admită cunoașterea declarației interpretative formulate de această instituție în cadrul procedurii legislative²⁴. În consecință este admisă utilizarea Declarației nr. 10 în scop de interpretare.

46. În temeiul considerentelor enunțate, considerăm că statele membre nu sunt libere să impună în mod unilateral prestatorilor de servicii stabiliți într-un alt stat membru toate dispozițiile obligatorii din propriul drept al muncii²⁵. În interesul unei garantări cât mai extinse a liberei prestări a serviciilor, se reține argumentul Comisiei care arată că pot fi avute în vedere numai condițiile de muncă și de încadrare în muncă prevăzute legal, cu caracter indispensabil pentru ordinea

23 — Hotărârea din 23 februarie 1988, Comisia/Italia (429/85, Rec., p. 843, punctul 9), Hotărârea din 26 februarie 1991, Antonissen (C-292/89, Rec., p. I-745, punctul 18), Hotărârea din 29 mai 1997, VAG Sverige (C-329/95, Rec., p. I-2675, punctul 23), și Hotărârea din 3 decembrie 1998, Generics (UK) și alții (C-368/96, Rec., p. I-7967, punctele 25-28).

24 — O opinie contrară tezei din Declarația nr. 10, deși fiind formulată de Consiliu ca instituție și, prin aceasta, și de guvernul luxemburghez, ar reprezenta o încălcare a principiului de drept *venire contra factum proprium nemini licet*, în sensul că nimeni nu poate adopta o atitudine contrară conduitei proprii.

25 — A se vedea în special Hotărârea din 15 martie 2001, Mazzoleni și ISA (C-165/98, Rec., p. I-2189, punctul 23), și Hotărârea din 24 ianuarie 2002, Portugalia Construções (C-164/99, Rec., p. I-787, punctul 17), prin care Curtea a argumentat că un stat membru nu poate condiționa prestarea serviciilor pe teritoriul său de respectarea tuturor condițiilor aplicabile pentru stabilire, lipsind astfel de orice efect util dispozițiile Tratatului CE care au ca obiectiv în special garantarea liberei prestări a serviciilor.

juridică a statelor membre²⁶. Se impune o examinare individuală a respectării acestei cerințe de către dispozițiile atacate.

articolul 1 alineatul (1) punctul 1 din Legea din 20 decembrie 2002, trebuie susținut argumentul Comisiei, care arată că statul gazdă nu are în principiu obligația de a controla respectarea dispozițiilor Directivei 91/533.

2. Dispozițiile articolului 1 alineatul (1) punctele 1, 2, 8 și 11 din Legea din 20 decembrie 2002

— Cerința unui contract de muncă scris sau a unui document echivalent în temeiul Directivei 91/533

47. În ceea ce privește cerința unui contract de muncă scris sau a unui document echivalent în temeiul Directivei 91/533, prevăzut la

48. Directiva 91/533 urmărește armonizarea dispozițiilor cu privire la forma raporturilor de muncă adoptate de anumite state membre, ca urmare a diversității tot mai mari a raporturilor de muncă, pentru protecția lucrătorilor salariați împotriva unei eventuale încălcări a drepturilor lor și pentru a oferi o transparență mai mare asupra raporturilor de muncă²⁷. Din această categorie face parte notificarea menționată de părți cu privire la respectarea de către angajator a obligației instituite prin articolul 2 alineatul (1) coroborat cu articolul 3 alineatul (1) din Directiva 91/533, de a aduce în scris la cunoștința lucrătorului salariat elementele esențiale ale contractului sau ale raportului de muncă, precum și informații legate de detașarea sa în sensul articolului 4 alineatul (1) din Directiva 91/533. Angajatorul își respectă obligația de informare în cazul în care emite documentele cuprinzând informațiile necesare

26 — Wolfsgruber, C., *Die grenzüberschreitende Entsendung von Arbeitnehmern*, Viena, 2001, p. 42, nu menționează Declarația nr. 10. Cu toate acestea, autoarea este de părere că noțiunea de ordine publică în sensul articolului 3 alineatul (10) din Directiva 96/71 se va interpreta din perspectiva jurisprudenței Curții cu privire la articolul 46 alineatul (1) CE. Astfel, ar fi posibilă extinderea condițiilor de muncă și de încadrare în muncă ale statului gazdă numai cu condiția existenței unei „amenințări reale și suficient de grave care afectează un interes fundamental al societății”. Däubler, W., „Die Entsende-Richtlinie und ihre Umsetzung in das deutsche Recht”, citat la nota de subsol 10, p. 615, susține că nu este permisă sub nicio formă extinderea asupra prestatorilor de servicii din alte state membre a tuturor condițiilor de muncă prevăzute în convențiile colective pentru întreprinderile interne. Mai degrabă este vorba despre salariul minim și concediul minim, astfel încât salariile mai mari ale unui muncitor calificat, suplimentele curente, pensia ocupațională etc. nu prezintă nicio importanță. Astfel, se concluzionează că Directiva 96/71 urmărește adoptarea unui nucleu minim de norme de protecție, evitând, pe cât posibil, restricțiile privind libera prestare a serviciilor din considerente de ordine publică.

27 — De asemenea, Directiva 91/533 urmărește transpunerea punctului 9 din Carta comunitară a drepturilor sociale fundamentale ale lucrătorilor, potrivit căruia condițiile de muncă pentru fiecare lucrător salariat din Comunitatea Europeană trebuie prevăzute într-o lege, convenție colectivă sau contract de muncă, în conformitate cu regimul propriu fiecărei țări.

și dacă le înmânează lucrătorului înainte de plecarea acestuia²⁸.

de detașare s-a prevalat deja de atribuțiile sale de control, din perspectiva armonizării prevăzute prin Directiva 91/533, nu se mai aplică o eventuală competență a statului gazdă.

49. Conform ultimului considerent, „statele membre adoptă actele cu putere de lege și actele administrative necesare aducerii la îndeplinire a prezentei directive sau se asigură că partenerii sociali stabilesc dispozițiile necesare prin acord, statele membre fiind obligate să adopte orice dispoziție necesară care să le permită garantarea, în orice moment, a rezultatelor impuse de prezenta directivă”. Așa cum rezultă chiar din text, obligația de transpunere a statelor membre depășește limita unei simple activități legislative, fiind inclusă punerea în aplicare a acestor dispoziții, inclusiv controlul respectării acestora. Aceeași obligație revine statului membru în cauză în situațiile de detașare a lucrătorilor salariați, fiind necesar să se asigure, în sensul articolului 4 alineatul (1) din Directiva 91/533, că lucrătorul obține în prealabil informații suplimentare legate de condițiile detașării sale. În cazul în care statul

50. O astfel de competență nu poate fi dedusă nici din Directiva 91/533. Aceasta nu poate fi bazată nici pe faptul că Luxemburg a apreciat respectarea obligațiilor de informare menționate anterior ca fiind norme necesare pentru protecția ordinii publice. O asemenea cerință, în sensul prevăzut la articolul 1 alineatul (1) punctul 1 din Legea din 20 decembrie 2002, nu poate fi inclusă în nucleul condițiilor comunitare de muncă și de încadrare în muncă prevăzute la articolul 3 alineatul (1) din Directiva 96/71. Este necesară respectarea deciziei legiuitorului de a nu include obligațiile de informare în sensul Directivei 91/533 în enumerarea din articolul 3 alineatul (1) din Directiva 96/71²⁹.

28 — Angajatorul are obligația, în sensul articolului 2 alineatul (1) coroborat cu articolul 3 alineatul (1) din Directiva 91/533, de a aduce la cunoștința lucrătorului salariat, în termen de cel mult două luni de la începerea activității acestuia, elementele esențiale ale contractului sau ale raportului de muncă. Cu privire la obligația de informare, articolul 2 alineatul (2) din Directiva 91/533 menționează o limită minimă. În plus, în sensul articolului 4 alineatul (1) din Directiva 91/533, dacă unui lucrător i se solicită să își exercite activitatea în una sau în mai multe țări, altele decât statul membru ale cărui legislație și practică reglementează contractul sau raportul de muncă, documentul scris trebuie să cuprindă cel puțin (i) durata angajării în străinătate, (ii) moneda în care urmează să se facă plata remunerației sale, (iii) dacă este cazul, prestațiile în bani sau în natură care însoțesc angajarea în străinătate, (iv) dacă este cazul, condițiile care reglementează repatrierea salariatului, iar în aceste situații, informațiile pot fi furnizate, dacă este cazul, sub forma unei trimiteri la actele cu putere de lege, la actele administrative sau la alte norme obligatorii ori la convențiile colective care reglementează aceste aspecte. Aceste documente trebuie să intre în posesia lucrătorului salariat înainte de plecarea. A se vedea în acest sens Fuchs, M., și Marhold, F., *Europäisches Arbeitsrecht*, citată la nota de subsol 16, p. 79 și următoarele.

51. În cele din urmă, explicațiile guvernului luxemburghez cu privire la procesul legislativ care a condus la adoptarea Directivei 2006/123 vor fi respinse ca irelevante pentru examinarea acestui motiv. Nu există nicio legătură materială sau temporală între Legea luxemburgheză din 20 decembrie 2002 în litigiu și Directiva 2006/123. Aceasta se rezumă la transpunerea Directivei 96/71.

29 — Cu privire la raportul juridic dintre Directiva 96/71 și Directiva 2006/123, a se vedea explicațiile de la nota de subsol 9.

— Adaptarea automată a remunerației la evoluția costului vieții

52. Cu privire la adaptarea automată a „remunerației” la evoluția costului vieții, prevăzută la articolul 1 alineatul (1) punctul 2 din Legea din 20 decembrie 2002, guvernul luxemburghez susține că ar fi destinată protecției lucrătorilor salariați și ar contribui la menținerea păcii sociale în Luxemburg. Acesta susține că o asemenea adaptare automată ar fi prevăzută implicit la articolul 3 alineatul (1) din Directiva 96/71.

53. Obiecția Comisiei nu este îndreptată însă împotriva caracterului automat al acestui mecanism, ci vizează aspectul necontestat că, în sensul legislației luxemburghize, se realizează cu caracter general o adaptare a „remunerației”, fiind incluse atât salariul real, cât și salariul minim. Chiar prin scrisoarea din 30 august 2004, guvernul luxemburghez a afirmat că salariul minim face de asemenea obiectul mecanismului de adaptare, în sensul legislației luxemburghize. În opinia Comisiei, această situație nu corespunde cerințelor prevăzute la articolul 3 alineatul (1) litera (c) din Directiva 96/71, în care este menționat exclusiv „salariul minim”.

54. Astfel se confirmă argumentul Comisiei în sensul că norma luxemburgheză de transpunere diferă de textul Directivei 96/71. Pentru a aprecia dacă o dispoziție națională contravine dreptului comunitar se va ține cont de interpretarea conferită

acestei prevederi de instanțele naționale³⁰. Textul articolului 1 alineatul (1) punctul 2 din Legea din 20 decembrie 2002 nu este echivoc și nici nu permite o interpretare care încalcă dreptul comunitar. În măsura în care Legea din 20 decembrie 2002 ar urma să fie interpretată în temeiul criteriilor obiective, în sensul existenței unei adaptări generale a remunerației la evoluția costului vieții, care produce de asemenea efecte benefice asupra salariului minim, articolul 1 alineatul (1) punctul 2 din Legea din 20 decembrie 2002 respectă cerințele de drept comunitar în sensul articolului 3 alineatul (1) litera (c) din Directiva 96/71. În acest sens, argumentul Comisiei va fi respins ca neîntemeiat.

— Respectarea reglementării muncii cu timp parțial și a muncii pe durată determinată

55. Cerința de respectare a reglementării muncii cu timp parțial și a muncii pe durată determinată în sensul articolului 1 alineatul (1) punctul 8 din Legea din 20 decembrie

30 — Lenaerts, K., Arts, D., și Maselis, I., *Procedural Law of the European Union*, ediția a doua, Londra, 2006, punctul 5-056, p. 162, arată că domeniul de aplicare al legilor, regulamentelor sau actelor administrative va fi interpretat în funcție de interpretarea conferită de instanțele naționale. În cazul în care dispoziția națională permite interpretări diferite — una care încalcă dreptul comunitar, iar alta conformă dreptului comunitar —, Comisia trebuie să dovedească faptul că instanțele naționale nu interpretează dispoziția respectivă în acord cu dreptul comunitar. În speță, textul articolului 1 alineatul (1) punctul 2 din Legea din 20 decembrie 2002 este însă fără echivoc și nu lasă loc pentru o interpretare diferită, care ar justifica o încălcare a articolului 3 alineatul (1) litera (c) din Directiva 91/533.

2002 nu poate fi inclusă în nicio categorie enumerată în articolul 3 alineatul (1) din Directiva 96/71, depășind mai degrabă limitele din nucleul condițiilor comunitare de muncă și de încadrare în muncă. Deoarece se întemeiază pe autorizarea prevăzută la articolul 3 alineatul (10) din Directiva 96/71, se impune verificarea acesteia în raport cu noțiunea de ordine publică în sensul Declarației nr. 10, al cărei conținut redă în esență jurisprudența Curții cu privire la articolul 49 CE³¹.

56. Potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 49 CE impune nu numai eliminarea oricărei discriminări pe considerente de naționalitate față de prestatorul de servicii stabilit în alt stat membru, ci, în egală măsură, și suprimarea 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 împiedice sau să facă mai puțin atractive activitățile prestatorului stabilit în alt stat membru, unde acesta furnizează în mod legal servicii similare³². În sensul acestei definiții, pentru a fi clasificate ca restricție privind libera prestare a serviciilor, în sensul articolului 49 CE, este suficient dacă reglementările luxemburgheze în materia muncii cu timp parțial și a muncii pe durată determinată sunt mai stricte în comparație cu cele aplicabile în statul de detașare, astfel încât prestarea servi-

ciilor în Luxemburg devine mai puțin atractivă pentru întreprinderile din alte state.

57. În plus, Curtea a constatat că restricțiile privind libera prestare a serviciilor, ca principiu fundamental consacrat în tratat, pot fi impuse numai prin reglementări justificate prin motive imperative de interes general și dacă se aplică pentru toate persoanele sau întreprinderile care își desfășoară activitatea pe teritoriul statului membru gazdă, în măsura în care interesul respectiv nu este protejat prin norme aplicabile pentru prestator în statul membru în care se află sediul său³³.

58. În opinia guvernului luxemburghез, articolul 1 alineatul (1) punctul 8 din Legea din 20 decembrie 2002 are ca scop garantarea egalității lucrătorilor salariați și eliminarea diferențelor de remunerație între aceștia, urmărind astfel realizarea obiectivului legitim comunitar al protecției lucrătorilor. Conform argumentelor guvernului luxemburghез, această reglementare urmărește protejarea drepturilor lucrătorilor salariați, consacrate prin ordinea juridică comunitară,

31 — A se vedea punctul 45.

32 — Hotărârea din 25 iulie 1991, Säger (C-76/90, Rec., p. I-4221, punctul 12), Hotărârea din 9 august 1994, Vander Elst (C-43/93, Rec., p. I-3803, punctul 14), Hotărârea din 28 martie 1996, Guiot (C-272/94, Rec., p. I-1905, punctul 10), Hotărârea din 12 decembrie 1996, Reisebüro Broede (C-3/95, Rec., p. I-6511, punctul 25), Hotărârea din 9 iulie 1997, Parodi (C-222/95, Rec., p. I-3899, punctul 18), Hotărârea Portugalia Construções (citată la nota de subsol 25, punctul 16) și Hotărârea din 19 ianuarie 2006, Comisia/ Germania (C-244/04, Rec., p. I-885, punctul 30).

33 — Hotărârea din 25 octombrie 2001, Finalarte (C-49/98, C-50/98, C-52/98-C-54/98 și C-68/98-C-71/98, Rec., p. I-7831, punctul 31), Hotărârea din 23 noiembrie 1999, Arblade (C-369/96 și C-376/96, Rec., p. I-8453, punctul 34).

în Directivele 97/81/CE³⁴ și 99/70/CE³⁵. În plus, aceasta nu ar reprezenta decât o transpunere a principiilor întemeiate pe ordinea publică comunitară.

membre³⁶. În consecință, interesele urmărite de acestea sunt protejate deja prin norme care trebuie respectate de prestator în statul membru în care este stabilit. Astfel, guvernul luxemburghez nu poate invoca existența de motive imperative de interes general pentru a include dispozițiile naționale în litigiul în sfera ordinii publice.

59. Nu achiesăm la această opinie juridică. Faptul că legiuitorul comunitar nu a preluat în articolul 3 alineatul (1) din Directiva 96/71 obiectul de reglementare al directivelor menționate, în speță reglementarea muncii cu timp parțial și a muncii pe durată determinată, demonstrează că acest domeniu al dreptului european al muncii nu face parte, în special, din ordinea juridică comunitară. În plus, este vorba despre reglementări care, așa cum susține și guvernul luxemburghez, fac deja obiectul Directivelor 97/81 și 99/70 la nivel comunitar, astfel încât se impune transpunerea acestora de către toate statele

— Respectarea convențiilor colective de muncă

60. Cu privire la trimiterea din articolul 1 alineatul (1) punctul 11 din Legea din 20 decembrie 2002 la „dispoziții imperative de drept național în convențiile colective de muncă”, se pune în primul rând problema compatibilității acestei reglementări cu articolul 3 alineatele (1) și (10) din Directiva 96/71. Comisia își exprimă îndoielele cu privire la transpunerea corespunzătoare și reproșează în principal guvernului luxemburghez că intenționează să includă în sfera dispozițiilor naționale o categorie de acte fără a lua în considerare natura lor juridică și

34 — Directiva 97/81/CE a Consiliului din 15 decembrie 1997 privind acordul-cadru cu privire la munca pe fracțiune de normă, încheiat de UCPE, CEIP și CES (JO 1998, L 14, p. 9, Ediție specială, 05/vol. 5, p. 35). Directiva garantează lucrătorilor vizați de noile forme flexibile de muncă egalitatea de tratament cu lucrătorii cu normă întreagă și cu lucrătorii cu contracte de muncă pe perioadă nedeterminată. Este necesară facilitarea accesului la munca cu timp parțial; sunt formulate recomandări pentru angajatori cu privire la modalitatea de transpunere în practică a cerințelor lucrătorilor cu privire la formele mai flexibile de lucru.

35 — Directiva 99/70/CE a Consiliului din 28 iunie 1999 privind acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată, încheiat între CES, UNICE și CEEP (JO L 175, p. 43, Ediție specială, 05/vol. 5, p. 129). Directiva conține recomandări minime pentru munca pe perioadă determinată în scopul de a asigura egalitatea de tratament pentru lucrători și de a preveni abuzurile de această natură prin contracte de muncă sau raporturi de muncă succesive. Directiva impune statelor membre adoptarea de sancțiuni în caz de nerespectare a acestor recomandări minime. În plus, aceasta include clauze speciale pentru limitarea efortului administrativ care ar putea rezulta pentru întreprinderile mici și mijlocii prin aplicarea acestor dispoziții noi.

36 — Organizațiile de tip confederativ generale, în speță Uniunea Confederațiilor Industriale și Patronale din Europa (UCIPE), Centrul European al Întreprinderilor Publice (CEIP) și Confederația Europeană a Sindicatelor (CES), au încheiat la 6 iunie 1997 un acord-cadru cu privire la munca pe fracțiune de normă, iar la 18 martie 1999 un acord-cadru privind munca pe durată determinată, care urmau să fie transpuse prin Directivele 97/81 și 99/70. Astfel cum rezultă din considerentul (14) al Directivei 97/81, respectiv din considerentul (16) al Directivei 99/70, o directivă în sensul articolului 249 CE a fost considerată instrumentul adecvat, întrucât acesta obligă, în consecință, statele membre, cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând la latitudinea autorităților naționale alegerea formei și a mijloacelor.

conținutul lor material, cu încălcarea autorizării conferite prin articolul 3 alineatul (10) din Directiva 96/71.

61. Astfel, Comisia reproșează două aspecte ale acestei reglementări care impun o examinare separată. Trebuie susținut în primul rând argumentul Comisiei în sensul că noțiunea „convenții colective de muncă” din teza introductivă a articolului 1 alineatul (1) din Legea din 20 decembrie 2002 prezintă o semnificație diferită față de cea menționată la punctul 11 al acestei dispoziții. În timp ce în primul caz este vorba despre „convenții colective de generală aplicare”, la punctul 11 se face referire generală la „convențiile colective de muncă”. În ultima situație pot fi avute în vedere numai convenții colective care nu au fost declarate de generală aplicare. Datorită conținutului fără echivoc al articolului 3 alineatul (1) a doua liniuță din Directiva 96/71, care face referire numai la „convenții colective [...] de generală aplicare”, convențiile colective în cauză nu pot intra în domeniul de aplicare al acestei dispoziții, astfel încât acestea pot fi considerate ca aflându-se în afara nucleului condițiilor comunitare de muncă și de încadrare în muncă³⁷.

37 — Fără a efectua o apreciere juridică exactă în baza Directivei 96/71, Däubler, W., „Die Entsende-Richtlinie und ihre Umsetzung in das deutsche Recht”, citată la nota de subsol 10, p. 615, și Borgmann, B., „Entsendung drittstaatsangehöriger Arbeitnehmer durch EU-Unternehmen nach Deutschland”, în *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 1993, p. 122, susțin că nu este permisă sub nicio formă extinderea tuturor condițiilor de muncă prevăzute în convențiile colective pentru întreprinderile interne asupra prestatorilor de servicii din alte state membre. Cel de al doilea autor consideră că extinderea imperativă a acordurilor colective naționale care nu sunt de generală aplicare asupra contractelor de muncă externe ar reprezenta chiar o discriminare evidentă a întreprinderilor externe.

62. Un alt aspect se referă la clasificarea unei anumite categorii de acte ca dispoziții de ordine publică, fără a lua în considerare natura lor juridică și conținutul lor material. Pentru a putea aprecia dacă o anumită reglementare prevăzută în convențiile colective poate fi considerată de natură imperativă în sensul Declarației nr. 10, apreciem că statul membru în cauză trebuie să menționeze precis reglementările prevăzute în convențiile colective³⁸. Trimiterea generală la „convențiile colective de muncă” în sensul articolului 1 alineatul (1) punctul 11 din Legea din 20 decembrie 2002 prezintă pe de altă parte caracterul unei norme generale, care nu este suficient de precisă și clară. Această ultimă cerință este necesară în mod obligatoriu, deoarece nu se poate exclude existența unor împrejurări care să justifice incompatibilitatea aplicării reglementărilor prevăzute în convențiile colective asupra lucrătorilor detașați cu libera prestare a serviciilor³⁹. Din acest motiv, se impune o examinare în situația concretă pentru a determina dacă, în condițiile unei aprecieri obiective, reglementarea în speță garantează protecția lucrătorilor detașați și dacă asigură lucrătorilor vizați un avantaj efectiv, care contribuie

38 — Această concluzie este justificată de obligația generală a statelor membre de a transpune prevederile unei directive astfel încât să fie respectate deplin cerințele de claritate și precizie ale cadrului juridic urmărite de directivă (a se vedea Hotărârea din 1 martie 1983, Comisia/Italia, 300/81, Rec., p. 449, punctul 10, și Hotărârea din 2 decembrie 1986, Comisia/Belgia, 239/85, Rec., p. 3645, punctul 7).

39 — Această concluzie a fost formulată de Curte în Hotărârea Portugalia Construções (citată la nota de subsol 25, punctele 28 și 29) cu privire la aplicarea pentru prestatori a dispozițiilor naționale privind salariul minim. Din acest motiv, autoritățile și, respectiv, instanțele naționale trebuie să verifice dacă, în condițiile unei aprecieri obiective, reglementarea în speță garantează protecția lucrătorilor detașați și dacă asigură lucrătorilor vizați un avantaj efectiv, care contribuie semnificativ la securitatea lor socială. Astfel, Curtea a arătat că dispoziții naționale aparent avantajoase cu privire la condițiile de muncă și de încadrare în muncă, de exemplu salariul minim, nu pot produce cu efect general avantaje pentru lucrătorii detașați. În opinia noastră, aceeași concluzie este aplicabilă și pentru reglementările prevăzute în convențiile colective. În acest sens, a se vedea și punctul 237 din Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Laval un Partneri (cite la nota de subsol 16), care face trimitere la Hotărârea Portugalia Construções.

semnificativ la securitatea lor socială. Prin trimiterea generală la „convențiile colective de muncă” nu se permite o examinare detaliată din partea Curții.

63. Din punct de vedere procesual, guvernul luxemburghez nu și-a respectat sarcina de a se apăra bine documentat și detaliat împotriva argumentelor prezentate, prin faptul că a făcut referire la convențiile colective de muncă în memoriul anexat la răspunsul său din 30 august 2004⁴⁰. Conform argumentului întemeiat al Comisiei, este vorba despre convenții colective de generală aplicare în sensul articolului 1 alineatul (1) teza introductivă din regulamentul Marelui Ducat, și nu despre alte „convenții colective de muncă” care fac obiectul litigiului, la care se referă articolul 1 alineatul (1) punctul 11 din Legea din 20 decembrie 2002.

64. Din aceasta rezultă că articolul 1 alineatul (1) punctul 11 din Legea din 20 decembrie 2002 nu este conform cu articolul 3 alineatele (1) și (10) din Directiva 96/71.

40 — În acest sens, este vorba despre Convention collective de travail pour le métier de plafonneur-façadier (Regulamentul Marelui Ducat din 31 ianuarie 1996 — *Mémorial* A nr. 14), Convention collective de travail pour les métiers d'installateur sanitaire et d'installateur de chauffage et de climatisation (Regulamentul Marelui Ducat din 23 septembrie 1996, *Mémorial* A nr. 72), Contrat collectif pour le bâtiment (Regulamentul Marelui Ducat din 18 februarie 1997, *Mémorial* A nr. 14).

Cu privire la al doilea motiv

65. Prin scrisoarea de punere în întârziere, Comisia a atenționat inițial guvernul luxemburghez că articolul 3 alineatul (1) litera (a) din Directiva 96/71 ar obliga statele membre să asigure respectarea de către întreprinderile stabilite într-un alt stat membru a perioadelor maxime de lucru și a perioadelor minime de odihnă. Comisia a atras atenția că articolul 1 alineatul (1) punctul 3 din Legea din 20 decembrie 2002 limitează protecția perioadelor minime de odihnă la perioada de odihnă săptămânală. Noțiunea „perioade minime de odihnă” nu include doar perioada de odihnă săptămânală, ci și alte perioade de odihnă, de exemplu repausul zilnic sau timpul de pauză, prevăzute la articolele 3 și 4 din Directiva 2003/88/CE⁴¹.

66. Prin răspunsul din 30 august 2004, guvernul luxemburghez a confirmat transpunerea incompletă a Directivei 96/71⁴².

41 — Directiva 2003/88/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 noiembrie 2003 privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru (JO L 299, p. 9, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 3).

42 — În acest răspuns, a menționat pregătirea unui proiect de lege care urmărea preluarea în articolul 1 alineatul (1) punctul 3 din Legea din 20 decembrie 2002 a unei referințe la repausul zilnic și la timpul de pauză. Conform memoriului în apărare, acest demers a fost realizat prin articolul 4 din Legea din 19 mai 2006 de transpunere a Directivelor 2003/88 și 96/71 [Loi du 19 mai 2006 1) transposant la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail; 2) modifiant la loi modifiée du 7 juin 1937 ayant pour objet la réforme de la loi du 31 octobre 1919 portant règlement légal du louage de services des employés privés; 3) modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1970 portant réduction et réglementation de la durée de travail des ouvriers occupés dans les secteurs public et privé de l'économie; 4) modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant les services de santé au travail; 5) modifiant la loi du 20 décembre 2002 portant 1. transposition de la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de service; 2. réglementation du contrôle de l'application du droit du travail (*Mémorial* A nr. 97 din 31 mai 2006, p. 1806)].

67. Astfel, acesta și-a îndeplinit obligația numai după expirarea termenului de două luni, acordat de Comisie prin avizul motivat din 12 octombrie 2005. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, existența unei neîndepliniri a obligațiilor trebuie apreciată în funcție de situația din statul membru astfel cum aceasta se prezenta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat, schimbările intervenite ulterior neputând fi luate în considerare de către Curte⁴³. Deoarece guvernul luxemburghez nu contestă transpunerea cu întârziere, acest motiv este întemeiat și din această cauză.

Cu privire la al treilea motiv

68. Argumentul Comisiei cu privire la o restricție nejustificată privind libera prestare a serviciilor prin impunerea unei obligații în sarcina unei întreprinderi stabilite în alt stat în sensul articolului 7 alineatul (1) din Legea din 20 decembrie 2002, de a „pun[e] la dispoziția Inspection du travail et des mines înainte de începerea muncii, la simpla cerere și în cel mai scurt termen posibil, informațiile esențiale, indispensabile unui control”, nu se

43 — Hotărârea din 17 septembrie 1996, Comisia/Italia (C-289/94, Rec., p. I-4405, punctul 20), Hotărârea din 12 decembrie 1996, Comisia/Italia (C-302/95, Rec., p. I-6765, punctul 13), Hotărârea din 3 iulie 1997, Comisia/Franța (C-60/96, Rec., p. I-3827, punctul 15), Hotărârea din 30 noiembrie 2000, Comisia/Belgia (C-384/99, Rec., p. I-10633, punctul 16), Hotărârea din 15 martie 2001, Comisia/Franța (C-147/00, Rec., p. I-2387, punctul 26), Hotărârea din 21 iunie 2001, Comisia/Luxemburg (C-119/00, Rec., p. I-4795, punctul 14), Hotărârea din 7 martie 2002, Comisia/Spania (C-29/01, Rec., p. I-2503, punctul 11), și Hotărârea din 18 iulie 2006, Comisia/Italia (C-119/04, Rec., p. I-6885, punctele 27 și 28).

referă însă la transpunerea Directivei 96/71, ci direct la articolul 49 CE.

69. În sensul argumentelor prezentate anterior, articolul 49 CE impune nu numai eliminarea oricărei discriminări pe considerente de naționalitate față de prestatorul de servicii stabilit în alt stat membru, ci, în egală măsură, și suprimarea oricărei restricții⁴⁴. Astfel cum rezultă dintr-o jurisprudență consacrată, aplicarea dispozițiilor naționale ale statului membru gazdă în cazul prestatorilor este susceptibilă să interzică, să împiedice sau să facă mai puțin atractive serviciile, fiind considerată din acest motiv o restricție privind libera prestare a serviciilor, în măsura în care generează cheltuieli și sarcini suplimentare de natură administrativă și financiară⁴⁵.

44 — Hotărârea Säger (citată la nota de subsol 32, punctul 12), Hotărârea Vander Elst (citată la nota de subsol 32, punctul 14), Hotărârea Guiot (citată la nota de subsol 32, punctul 10), Hotărârea Reisebüro Broede (citată la nota de subsol 32, punctul 25), Hotărârea Parodi (citată la nota de subsol 32, punctul 18), Hotărârea Portugaia Construções (citată la nota de subsol 39, punctul 16) și Hotărârea Comisia/Germania (citată la nota de subsol 32, punctul 30).

45 — În Hotărârea Arblade (citată la nota de subsol 33, punctul 50), sarcina Curții a fost aceea de a decide cu privire la compatibilitatea cu dreptul comunitar a unei dispoziții naționale care obliga angajatorul, în calitate de prestator în sensul tratatului, să achite contribuții ale angajatorului la bugetul statului membru gazdă, suplimentar față de contribuțiile achitate la bugetul statului membru în care era stabilit. Curtea a apreciat această măsură ca fiind o restricție privind libera prestare a serviciilor, deoarece o asemenea obligație presupunea cheltuieli și sarcini administrative și financiare suplimentare pentru întreprinderile stabilite într-un alt stat membru, astfel încât acestea din urmă nu se aflau într-o poziție de egalitate, din punctul de vedere al concurenței, cu angajatorii stabiliți în statul membru gazdă și puteau fi astfel descurajate să furnizeze prestații în statul membru gazdă. A se vedea și Hotărârea Finalarte (citată la nota de subsol 33, punctul 30), care se referă la rândul său la Hotărârea Mazzoleni și ISA (citată la nota de subsol 25, punctul 24). În această ultimă hotărâre, Curtea a concluzionat că aplicarea dispozițiilor naționale cu privire la salariul minim pentru prestatorii stabiliți într-o regiune învecinată cu statul membru gazdă ar genera eforturi administrative ridicate și disproporționate, în cazul în care salariul pentru lucrătorii detașați numai pe bază orară în statul gazdă ar fi calculat separat.

70. Dispoziția din articolul 7 alineatul (1) din Legea din 20 decembrie 2002 urmărește să permită Inspection du travail et des mines din Luxemburg să exercite controlul identității și al legalității șederii lucrătorilor în cadrul unei detașări. Pentru întreprinderile stabilite în afara Marelui Ducat al Luxemburgului, aceasta reglementează o procedură administrativă anticipată obligatorie, care necesită prezentarea documentelor cu privire la statutul lucrătorilor detașați din punctul de vedere al statutului de drept social, de drept al muncii și al șederii, înainte de începerea muncii, astfel încât această reglementare este asociată, pentru întreprinderile vizate, cu formalități administrative susceptibile să facă mai puțin atractivă detașarea de lucrători în Luxemburg, în comparație cu condițiile la nivel intern. În sensul definiției generale din jurisprudență, această împrejurare este suficientă pentru a confirma caracterul restrictiv al acestei dispoziții ⁴⁶.

71. Reamintim de asemenea recunoașterea de către Curte, în beneficiul statelor membre, a dreptului de a controla dacă au fost

46 — A se vedea Hotărârea Finalarte (citată la nota de subsol 33, punctul 36) și Hotărârea din 21 octombrie 2004, Comisia/Luxemburg (C-445/03, Rec., p. I-10191, punctul 41), prin care Curtea a apreciat că necesitatea de respectare a formalităților administrative este suficientă pentru a presupune existența unei restricții a liberei prestări a serviciilor. În Concluziile prezentate la 15 iulie 2004 în cauza Comisia/Luxemburg (C-445/03, Rec., p. I-10191, punctul 17), avocatul general Ruiz-Jarabo Colomer concluzionează că prestatorii care își exercită dreptul de a presta servicii pe teritoriul oricărui stat membru prin intermediul detașării personalului disponibil sunt confrunțați cu diferite dezavantaje. Unul dintre acestea ar fi reprezentat de cerința de a obține un permis a cărui acordare nu este numai discreționară, ci și problematică, necesitând totodată îndeplinirea anumitor formalități administrative mai mult sau mai puțin îndelungate, complexe sau costisitoare. Alt dezavantaj este acela că prestatorul trebuie să se supună anumitor controale care se adaugă la cele din statul de stabilire sau care reprezintă o simplă repetare a acestora. Toate aceste formalități au condus frecvent la renunțarea la prestarea serviciilor sau la amânări cu efect negativ. Cu privire la aceste aspecte se impune respectarea în continuare a acestei jurisprudențe.

respectate dispozițiile naționale și comunitare în domeniul prestării de servicii. De asemenea, aceasta a confirmat caracterul întemeiat al măsurilor de control, necesare pentru a verifica respectarea cerințelor bazate pe motive de interes general ⁴⁷. Guvernul luxemburghez justifică reglementarea prevăzută la articolul 7 alineatul (1) din Legea din 20 decembrie 2002 atât prin argumentul protecției lucrătorilor, cât și prin necesitatea de a efectua controale pentru prevenirea abuzurilor și a activităților transnaționale ilegale. În sensul jurisprudenței, sunt considerate scopuri legitime atât securitatea socială a lucrătorilor, cât și prevenirea cazurilor de abuz ⁴⁸.

72. Curtea a concluzionat însă și că verificările autorităților naționale de supraveghere trebuie să respecte limitele impuse

47 — Hotărârea din 21 septembrie 2006, Comisia/Austria (C-168/04, Rec., p. I-9041, punctul 43), Hotărârea Comisia/Germania (citată la nota de subsol 32, punctul 36) și Hotărârea Arblade (citată la nota de subsol 33, punctul 38).

48 — Cu privire la jurisprudența Curții în domeniul securității sociale a lucrătorilor, a se vedea Hotărârea din 17 decembrie 1981, Webb (279/80, Rec., p. 3305, punctul 19), Hotărârea din 3 februarie 1982, Seco (62/81 și 63/81, Rec., p. 223, punctul 10), Hotărârea din 27 martie 1990, Rush Portuguesa (C-113/89, Rec., p. I-1417, punctul 18), Hotărârea Vander Elst (citată la nota de subsol 32, punctul 25), Hotărârea Guiot (citată la nota de subsol 32, punctul 16), Hotărârea Arblade (citată la nota de subsol 33, punctul 36), Hotărârea Finalarte (citată la nota de subsol 33, punctele 40 și 45), Hotărârea din 12 octombrie 2004, Wolff & Müller (C-60/03, Rec., p. I-9553, punctul 35), și Hotărârea Comisia/Austria (citată la nota de subsol 47, punctul 47), precum și punctul 249 din Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Laval un Partneri (citată la nota de subsol 10). Cu privire la jurisprudența în domeniul prevenirii abuzurilor, a se vedea Hotărârea Comisia/Austria (citată la nota de subsol 47, punctul 56). Faptul că dreptul comunitar nu promovează protecția abuzurilor și a fraudelor rezultă în plus din Hotărârea din 2 mai 1996, Paletta II (C-206/94, Rec., p. I-2357, punctul 28), prin care Curtea a constatat că, în sensul dreptului comunitar, nu se interzice angajatorilor să prezinte dovezi care să permită eventual instanței naționale să constate că lucrătorul a notificat abuziv sau fraudulos, fără să fi fost bolnav, incapacitatea sa de muncă în sensul articolului 18 din Regulamentul (CEE) nr. 574/72 al Consiliului din 21 martie 1972 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CEE) nr. 1408/71 privind aplicarea regimurilor de securitate socială în raport cu salariații și cu membrii familiilor acestora care se deplasează în interiorul Comunității.

de dreptul comunitar, fără ca libertatea de a presta servicii să dobândească un caracter iluzoriu⁴⁹. Acestea trebuie să fie în special adecvate să asigure realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv⁵⁰.

73. Elementul caracteristic al reglementării luxemburgheze este în special obligația legală a întreprinzătorilor de a pune la dispoziția Inspection du travail et des mines documentele necesare „înainte de începerea muncii”, ceea ce lasă să se presupună existența unui control prealabil pentru identificarea abuzurilor, incompatibil în principiu cu dreptul comunitar. Guvernul luxemburghез susține că întreprinzătorul trebuie să îndeplinească această obligație de prezentare doar „la cerere”, ceea ce ar reduce impactul acestei obligații legale. Astfel nu este prevăzută nicio obligație a întreprinzătorului de a prezenta

autorităților o declarație din proprie inițiativă.

74. În opinia noastră, există totuși argumente pentru a presupune că reglementarea luxemburgheză este structurată similar unei verificări prealabile destinate identificării abuzurilor. Articolul 7 alineatul (1) din Legea din 20 decembrie 2002 trebuie coroborat cu articolele 13-17 din Legea din 4 aprilie 1974 cu privire la reorganizarea Inspection du travail et des mines⁵¹ (denumită în continuare „Legea din 4 aprilie 1974”), care, în caz de încălcare a obligației de prezentare a informațiilor de către întreprinzător, conferă acestei autorități dreptul de a ordona încetarea imediată a activităților lucrătorului detașat pe teritoriul Marelui Ducat al Luxemburgului. Reluarea activității poate fi autorizată de Inspection du travail et des mines numai după prezentarea tuturor documentelor necesare⁵², iar pentru încălcările acestei obligații se aplică sancțiunea privativă de libertate și amenda, în sensul articolului 28 din Legea din 4 aprilie 1974. Dacă se impune în primul rând o „aprobare” pentru reluarea activității și, în al doilea rând, dacă nerespectarea obligației de notificare este sancționată cu mijloace specifice dreptului contravențional și penal, reglementarea din articolul 7 alineatul (1) din Legea din 20 decembrie 2002 nu poate fi interpretată

49 — Hotărârea Comisia/Austria (citată la nota de subsol 47, punctul 43) și Hotărârea Rush Portuguesa (citată la nota de subsol 48, punctul 17).

50 — Hotărârea Arblade (citată la nota de subsol 33, punctul 35), Hotărârea Mazzoleni și ISA (citată la nota de subsol 25, punctul 26) și Hotărârea Wolff & Müller (citată la nota de subsol 48, punctul 34). Teysié, B., *Droit européen du travail*, ediția a doua, Paris, 2003, p. 158, 159, susține că cerința de respectare a formalității administrative ar fi justificată numai în cazul în care ar slui intereselor lucrătorilor vizati. Securitatea socială a lucrătorilor în calitate de motiv legitim nu trebuie utilizată ca pretext pentru adoptarea de prevederi legale care să restricționeze libera prestare a serviciilor.

51 — În sensul articolului 11 din Legea din 20 decembrie 2002, „Inspection du travail et des mines și Administration des douanes et accises (Administrația Vamală), conform atribuțiilor care le revin, sunt însărcinate să verifice aplicarea prevederilor prezentei legi”. Cu privire la atribuțiile Inspection du travail et des mines se aplică Legea din 4 aprilie 1974 cu privire la reorganizarea Inspection du travail et des mines (*Mémorial* A nr. 27, p. 485).

52 — A se vedea hotărârea executabilă provizoriu, adoptată de Inspection du travail et des mines la 29 aprilie 2004, adresată unei anumite întreprinderi, prin care interzice executarea de servicii de către lucrători neînregistrați („ordonnance exécutoire par provision: cessation de prestations de travail détachées non-déclarées”), prezentată în anexa A-5 la cererea introductivă.

decât în sensul că pentru prestarea de servicii în Luxemburg prin detașarea de lucrători este aplicată o interdicție cu rezerva aprobării⁵³.

pentru particulari și prevede sancțiuni în caz de încălcare.

75. O dificultate suplimentară este reprezentată de faptul că formularea acestei dispoziții nu respectă cerințele de securitate juridică și de claritate. Potrivit unei jurisprudențe constante, necesitatea de a garanta deplina aplicare a dreptului comunitar impune statelor membre nu numai să asigure conformitatea legislațiilor lor cu dreptul comunitar, ci și să atingă acest rezultat prin adoptarea unor dispoziții juridice susceptibile să creeze o situație suficient de precisă, clară și transparentă pentru a permite particularilor să își cunoască integral drepturile și să se prevala de acestea în fața instanțelor naționale⁵⁴. Acest principiu este aplicabil cu atât mai mult cu cât dreptul comunitar impune obligații

76. Se constată că, datorită formulării echivoce a reglementării, acordarea aprobării este lăsată în mare măsură la aprecierea administrației, contribuind în plus la creșterea nejustificată a riscului întreprinderilor de a fi supuse unor sancțiuni administrative, respectiv penale. Astfel, Inspection du travail et des mines, în baza probelor prezentate Curții de către Comisie, în mod evident, interpretează restrictiv prevederile articolului 7 alineatul (1) din Legea din 20 decembrie 2002, solicitând transmiterea completă a tuturor documentelor anterior prestării serviciului⁵⁵, astfel încât, contrar explicațiilor guvernului luxemburghez, nu este suficientă remiterea documentelor în aceeași zi, cu puțin timp înainte de începerea muncii. Dificultăți la transpunerea în practică a articolului 7 alineatul (1) din Legea din 20 decembrie 2002 ar putea fi generate de faptul că obligația de notificare și, prin aceasta, procedura administrativă efectivă sunt generate în principiu numai după primirea unei „cereri” din partea Inspection du travail et des mines, fiind neclar rolul care revine întreprinderii înainte de inițierea acestei proceduri, precum și dacă aceasta

53 — Legiuitorul interzice anumite activități (sau anumite demersuri), însă nu pentru că acestea nu ar fi permise în general, ci pentru că este necesară o verificare prealabilă din partea autorităților pentru a identifica o încălcare a anumitor norme de drept material în cazul concret. Dacă verificarea conduce la un rezultat pozitiv și dacă se constată că acțiunea corespunde dreptului material, va fi acordată aprobarea. Interdicția se află de la început sub rezerva aprobării, în cazul în care nu se constată temeuri legale de respingere pe parcursul procedurii de autorizare. Din acest motiv, în cazul „aprobării”, se vorbește și despre „interdicție sub rezerva aprobării” (a se vedea în acest sens Maurer, H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, ediția a 15-a, München, 2004, punctul 51, p. 218). Prin existența unei astfel de interdicții sub rezerva aprobării se constată fără echivoc și caracterul restrictiv al reglementării luxemburgheze din articolul 7 alineatul (1) din Legea din 20 decembrie 2002. Cu privire la detașarea de lucrători dintr-un stat terț de către un prestator de servicii stabilit în Comunitate, Curtea a decis deja că o reglementare națională care condiționează prestarea de servicii în statul gazdă de către o întreprindere stabilită în alt stat membru de acordarea unei aprobări de către autorități reprezintă o restricție privind libera prestare a serviciilor în sensul articolului 49 CE. A se vedea Hotărârea Comisia/Austria (citată la nota de subsol 47, punctul 40), Hotărârea Comisia/Luxemburg (citată la nota de subsol 46, punctul 24), și Hotărârea Vander Elst (citată la nota de subsol 32, punctul 15).

54 — A se vedea în acest sens, cu referire la directive, Hotărârea din 28 februarie 1991, Comisia/Italia (C-360/87, Rec., p. I-791, punctul 12), și Hotărârea din 15 iunie 1995, Comisia/Luxemburg (C-220/94, Rec., p. I-1589, punctul 10). A se vedea în mod suplimentar Hotărârea din 18 ianuarie 2001, Comisia/Italia (C-162/99, Rec., p. I-541, punctele 22-25), și Hotărârea din 6 martie 2003, Comisia/Luxemburg (C-478/01, Rec., p. I-2351, punctul 20).

55 — În hotărârea executabilă provizoriu, adoptată de Inspectia du travail et des mines la data de 29 aprilie 2004, prin care interzice executarea de servicii de către lucrători neînregistrați („ordonnance exécutoire par provision: cessation de prestations de travail détachées non-déclarées”), anexată în copie la cererea introductivă, în anexa A-5, Inspection du travail et des mines atrage atenția că documentele cu privire la statutul lucrătorilor detașați, din punct de vedere al dreptului social și al dreptului muncii trebuie prezentate anterior executării activității transfrontaliere, cu cuvântul „antérieurement” scris cu majuscule, evident pentru avertizarea întreprinderilor față de care există suspiciuni că acționează ilegal.

are obligația de a solicita personal această „cerere”. Având în vedere că, în lipsa unei astfel de „cereri”, o întreprindere nu poate valorifica în final libertatea de a presta servicii fără să se considere expusă la sancțiuni administrative, respectiv penale, această restricție acționează asemenea unei interdicții absolute care, din perspectiva posibilității de a apela la mijloace mai puțin restrictive, este considerată inutilă pentru a garanta protecția lucrătorilor.

77. În final, considerăm că este imperativ să reamintim concluzia Curții, formulată ultima dată prin Hotărârea Comisia/Luxemburg⁵⁶, cu privire la lipsa caracterului proporțional al unei aprobări ca o condiție pentru încadrarea în muncă și la aplicabilitatea de mijloace mai puțin restrictive: „dacă un prestator ar fi obligat să comunice autorităților locale, în prealabil, prezența unuia sau a mai mulți lucrători detașați, durata estimată a acestei detașări și prestația (prestațiile) care face (fac) obiectul detașării, aceasta ar reprezenta o măsură cu o eficiență similară condiției în discuție, fiind în același timp mai puțin restrictivă. Acesta ar permite autorităților respective să controleze respectarea normelor luxemburghize în domeniul securității sociale pe parcursul detașării, ținând cont în acest sens de obligațiile aplicabile în cazul întreprinderii pe teritoriul respectiv, conform dispozițiilor aplicabile în statul membru de proveniență.” În aceste condiții, se recomandă mai degrabă ca statul membru gazdă să își limiteze demersurile la verificarea informațiilor necesare comunicate de prestator la începerea activității în statul membru gazdă, apelând la măsuri represive numai dacă se impune această

necesitate⁵⁷. Prin adoptarea *de facto* a unei rezerve de autorizare prin articolul 7 alineatul (1) din Legea din 20 decembrie 2002, reglementarea luxemburgheză depășește limitele considerate proporționale de către Curte.

78. Din cele de mai sus rezultă că această reglementare reprezintă un control prealabil pentru identificarea abuzurilor, incompatibil cu articolul 49 CE. În consecință, și acest motiv este întemeiat.

Cu privire la al patrulea motiv

79. Cu titlu de condiție administrativă suplimentară, susceptibilă să îngreuneze detașarea de lucrători de către întreprinderile stabilite în alt stat membru, cerința prevăzută la articolul 8 din Legea din 20 decembrie 2002 de a desemna un mandatar ad-hoc cu reședința în Luxemburg reprezintă o restricție privind libera prestare a serviciilor în sensul articolului 49 CE⁵⁸. Din acest motiv, se impune

57 — A se vedea în acest sens și Concluziile avocatului general Geelhoed prezentate la 15 septembrie 2005 în cauza Comisia/Germania (C-244/04, Rec., p. I-885, punctul 28), cu privire la o normă germană care prevedea o procedură de autorizare prealabilă pentru detașarea resortisanților statelor terțe, angajați de un prestator de servicii stabilit în alt stat membru. În opinia avocatului general, o măsură de control prealabil nu prezintă caracter proporțional, deoarece întreprinderile care nu respectă dispozițiile statelor membre în domeniul protecției lucrătorilor ar fi responsabile pentru o detașare cu încălcarea cerințelor legale, fiind posibilă sancționarea acestora. Din acest motiv, o măsură de control prealabil nu ar putea fi justificată de necesitatea de a obține certitudinea respectării dispozițiilor legale la această detașare.

58 — Această concluzie este confirmată implicit de guvernul luxemburghez la pagina 5 din răspunsul la scrisoarea de punere în întârziere a Comisiei. Prin acest răspuns, guvernul luxemburghez recunoaște constrângerile speciale cauzate întreprinderilor din alte state prin cerința de a desemna un mandatar ad-hoc cu reședința în Luxemburg.

56 — Hotărârea Comisia/Luxemburg, citată la nota de subsol 46, punctul 31.

necesitatea de a examina dacă restricțiile privind libera prestare a serviciilor, rezultate în baza acestei dispoziții naționale, sunt justificate de un obiectiv de interes general și, în caz afirmativ, dacă acestea sunt necesare pentru a realiza acest obiectiv, prin mijloace corespunzătoare.

80. Guvernul luxemburghez invocă protecția lucrătorilor, prevenirea abuzurilor, precum și necesitatea unui control eficient. Conform argumentelor menționate, atât protecția lucrătorilor, cât și prevenirea abuzurilor sunt recunoscute ca scopuri legitime⁵⁹, iar efectuarea de controale pentru aplicarea dispozițiilor naționale cu rol de protecție este considerată compatibilă cu dreptul comunitar, în măsura în care această verificare este realizată cu respectarea limitelor impuse de dreptul comunitar⁶⁰.

81. Pentru început se afirmă că un stat membru nu poate condiționa prestarea serviciilor pe teritoriul său de respectarea tuturor condițiilor aplicabile pentru stabilire, lipsind astfel de orice efect practic dispozițiile Tratatului CE care au ca obiectiv în special garantarea liberei prestări a serviciilor⁶¹.

82. În consecință, Curtea a statuat în Hotărârea Comisia/Italia⁶² că cerința impusă

agențiilor de plasare a forței de muncă temporare, care doresc să pună forță de muncă la dispoziția beneficiarilor cu sediul în Italia, de a-și stabili sediul sau de a înființa sucursale în țară nu este compatibilă cu libera prestare a serviciilor, deoarece nu permite prestarea de servicii în statul membru în cauză de către întreprinderi cu sediul în alte state membre.

83. Guvernul luxemburghez susține în principal că nu există niciun argument în articolul 8 din Legea din 20 decembrie 2002 care să indice caracteristicile exacte ale mandatarului ad-hoc în cauză. Nu este impusă calitatea de persoană fizică sau juridică sau de entitate care acționează pe bază de remunerație a acestui mandatar. Unicul aspect important ar fi acela ca Inspection du travail et des mines să cunoască numele persoanei care deține documentele necesare. În sensul acestei dispoziții, calitatea de mandatar ad-hoc, de exemplu în domeniul construcțiilor, poate reveni antreprenorului general, șefului de echipă sau unei autorități din domeniul construcțiilor.

84. Împotriva acestei concluzii se obiectează că această interpretare nu se regăsește în articolul 8 din Legea din 20 decembrie 2002. Acesta se află chiar în contradicție cu cerințele legale. Dimpotrivă, din conținut rezultă fără echivoc că mandatarul ad-hoc trebuie să aibă „reședința” în Luxemburg, ceea ce înseamnă „centrul activităților sale”, respectiv „reședința normală” în țară. Conform argumentului întemeiat al Comisiei, acest aspect implică o „reședință permanentă” sau cel puțin o ședere care să depășească durata de prestare a serviciilor. Rezultă astfel că cerințele prevăzute la articolul 8 din Legea din 20 decembrie 2002 nu

59 — A se vedea punctul 71.

60 — A se vedea punctul 72.

61 — A se vedea Hotărârea Säger (citată la nota de subsol 32, punctul 13), precum și Hotărârea Mazzoleni și ISA (citată la nota de subsol 25, punctul 23).

62 — Hotărârea din 7 februarie 2002, Comisia/Italia (C-279/00, Rec., p. I-1425, punctele 17 și 18).

sunt respectate dacă, de exemplu, documentele necesare sunt păstrate de unul dintre lucrătorii detașați.

85. Considerăm că această concluzie nu este compatibilă cu jurisprudența Curții. În Hotărârea Arblade⁶³, Curtea a concluzionat că o obligație de a ține la dispoziție și de a păstra anumite documente la domiciliul unei persoane fizice domiciliată în statul membru gazdă, care le păstrează în calitate de mandatar sau prepus al angajatorului care l-a desemnat, chiar și după ce angajatorul a încetat să încadreze lucrători în acest stat, este considerată justificată numai dacă autoritățile aceluși stat nu și-ar putea îndeplini eficient misiunea de control fără această obligație.

86. Pe de o parte, trebuie admis argumentul guvernului luxemburghez că este obligatorie efectuarea de controale la fața locului pentru a garanta respectarea normelor de protecție ale statelor membre. Pe de altă parte, acestuia i se poate reproșa că nu a explicat, respectiv nu a probat corespunzător că autoritățile luxemburgheze nu își pot respecta sarcina de control fără participarea unui mandatar ad-hoc cu reședința în Luxemburg. Pentru a justifica o astfel de restricție privind libera prestare a serviciilor asemenea celei în speță nu este suficientă formularea, în lipsa unei justificări detaliate, de obiecții critice sau de simple îndoieli cu privire la eficiența sistemului organizat de cooperare și de schimb de informații între statele membre prevăzut la

articolul 4 din Directiva 96/71⁶⁴. Asemenea tuturor celorlalte state membre, și Marele Ducat al Luxemburgului are obligația de a participa la sistemul menționat de asistență administrativă pentru a controla respectarea condițiilor de muncă și de încadrare în muncă menționate. În această privință, guvernul luxemburghez nu și-a respectat obligația procesuală de prezentare a faptelor și de probă.

87. În afară de aceasta, controlul respectării reglementărilor impuse de protecția socială a lucrătorilor poate fi garantată foarte bine și prin măsuri mai puțin restrictive. În principiu, se poate presupune că pentru respectarea acestei atribuții de control este suficientă desemnarea unuia dintre lucrătorii detașați, de exemplu a unui șef de echipă, care să asigure legătura între întreprinderea din alt stat și Inspection du travail et des mines și care să păstreze, dacă este cazul, documentele necesare în incinta șantierului sau în alt loc ușor accesibil și desemnat foarte clar pe teritoriul statului membru gazdă⁶⁵.

64 — În Hotărârea Arblade (citată la nota de subsol 33, punctul 79), Curtea a subliniat că „sistemul organizat de cooperare și 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”. În sensul acestei prevederi, statele membre au obligația să înființeze structuri organizatorice care să permită o cooperare strânsă între statele membre în domeniul condițiilor de muncă și de încadrare în muncă. Astfel se va feri în special instanțelor din statele membre individuale posibilitatea de a cunoaște condițiile de încadrare în muncă la locul de muncă respectiv din alte state membre. Aceste structuri sunt reprezentate în special de birourile de legătură sau de alte structuri de asistență administrativă. O relevanță specială revine cooperării prevăzute în această directivă între autoritățile responsabile pentru controlul condițiilor de muncă și de încadrare în muncă. Această cooperare implică formularea de răspunsuri la solicitările adresate de autoritățile din alte state membre, cu referire la (i) punerea transnațională la dispoziție a lucrătorilor, (ii) încălcările clare și (iii) situațiile în care există suspiciunea unei activități transfrontaliere neautorizate. Asistența reciprocă va fi oferită gratuit (a se vedea în acest sens Forgó, K., „Aktuelles zur Entsenderichtlinie”, citată la nota de subsol 10, p. 817).

63 — Hotărârea Arblade (citată la nota de subsol 33, punctul 76) și Hotărârea din 4 decembrie 1986, Comisia/Germania (205/84, Rec., p. 3755, punctul 54).

65 — A se vedea Hotărârea Arblade (citată la nota de subsol 33, punctele 65 și 74), cu referire la protecția socială a lucrătorilor din industria construcțiilor.

Ca măsură cu rol de garantare a protecției sociale a lucrătorilor, care limitează mai puțin libertatea de a presta servicii, ar fi compatibilă cu principiul proporționalității.

VII — Cu privire la cheltuielile de judecată

88. Din acest motiv, concluzionăm că cerințele din articolul 8 din Legea din 20 decembrie 2002 sunt disproporționate și încalcă dispozițiile articolului 49 CE. În consecință, și cel de-al patrulea argument este întemeiat.

89. Potrivit articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Marele Ducat al Luxemburgului a căzut în principal în pretenții, se impune obligarea acestuia la plata cheltuielilor de judecată.

VIII — Concluzie

90. Având în vedere aceste considerații, propunem Curții:

— să constate că:

- 1) prin declararea faptului că dispozițiile articolului 1 alineatul (1) punctele 1, 8 și 11 din Legea din 20 decembrie 2002 constituie acte administrative „de domeniul ordinii publice naționale”;

- 2) prin transpunerea incompletă a articolului 3 alineatul (1) litera (a) din Directiva 96/71 în articolul 1 alineatul (1) punctul 3 din această lege;

- 3) prin stabilirea în articolul 7 alineatul (1) din această lege a unor condiții lipsite de claritatea necesară pentru a asigura securitatea juridică;

- 4) prin impunerea, la articolul 8 din legea respectivă, a păstrării în Luxemburg, în posesia unui mandatar ad-hoc cu reședința în această țară, a documentelor necesare controlului,

Marele Ducat al Luxemburgului nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 3 alineatele (1) și (10) din Directiva 96/71, precum și în temeiul articolelor 49 CE și 50 CE;

— să respingă celelalte capete de cerere ca neîntemeiate;

— să oblige Marele Ducat al Luxemburgului la plata cheltuielilor de judecată.