

# Cauza C-319/06

## Comisia Comunităților Europene împotriva Marelui Ducat al Luxemburgului

„Néndeplinirea obligațiilor de către un stat membru — Detașarea lucrătorilor — Libera prestare a serviciilor — Directiva 96/71/CE — Dispoziții de ordine publică — Odihnă săptămânală — Obligația de prezentare a documentelor referitoare la o detașare la simpla cerere a autorităților naționale — Obligația de a desemna un mandatar ad-hoc cu reședința în Luxemburg, care să păstreze toate documentele necesare în scopul controalelor”

Concluziile avocatului general V. Trstenjak prezentate la 13 septembrie 2007 . . . I - 4329

Hotărârea Curții (Camera întâi) din 19 iunie 2008 . . . . . I - 4364

### Sumarul hotărârii

1. *Libera prestare a serviciilor — Detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii — Directiva 96/71 — Condiții de muncă și de încadrare în muncă — Dispoziții de ordine publică — Noțiune*  
[Directiva 96/71 a Parlamentului European și a Consiliului, art. 3 alin. (10)]
2. *Libera prestare a serviciilor — Detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii — Directiva 96/71 — Condiții de muncă și de încadrare în muncă — Dispoziții de ordine publică*  
[Directiva 96/71 a Parlamentului European și a Consiliului, art. 3 alin. (10)]

3. *Libera prestare a serviciilor — Detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii — Directiva 96/71 — Condiții de muncă și de încadrare în muncă — Dispoziții de ordine publică*  
[Directiva 96/71 a Parlamentului European și a Consiliului, art. 3 alin. (10)]
4. *Libera prestare a serviciilor — Detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii — Directiva 96/71 — Condiții de muncă și de încadrare în muncă — Dispoziții de ordine publică — Dispoziții care rezultă din convenții colective declarate de generală aplicare*  
[Directiva 96/71 a Parlamentului European și a Consiliului, art. 3 alin. (10)]
5. *Acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor — Examinarea de către Curte a temeiniciei — Situație care trebuie luată în considerare — Situația la expirarea termenului stabilit prin avizul motivat*  
(art. 226 CE)
6. *Libera prestare a serviciilor — Restricții — Detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii — Controale efectuate de statul membru gazdă*  
(art. 49 CE)
7. *Libera prestare a serviciilor — Restricții — Detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii — Controale efectuate de statul membru gazdă*  
(art. 49 CE)

1. Articolul 3 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 96/71 privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii prevede că statele membre se asigură că, indiferent de legea aplicabilă raportului de muncă, întreprinderile stabilite într-un alt stat membru, care detașează lucrători pe propriul lor teritoriu în cadrul unei prestări transnaționale de servicii, garantează lucrătorilor detașați condițiile de muncă și de încadrare în muncă privind aspectele avute în vedere în același articol, care sunt stabilite în statul membru pe teritoriul căruia sunt executate lucrările. În acest scop, această dispoziție prevede, în mod limitativ, aspectele în care statele membre pot să dea întâietate normelor în vigoare în statul membru gazdă.

Articolul 3 alineatul (10) prima liniuță din directiva respectivă recunoaște totuși statelor membre posibilitatea, cu respectarea Tratatului CE, de a impune în mod nediscriminatoriu întreprinderilor care detașează lucrători pe teritoriul lor condiții de muncă și de încadrare în muncă privind alte aspecte decât cele avute în vedere la alineatul (1) primul paragraf din acest articol, în măsura în care este vorba despre dispoziții de ordine publică.

În această privință, calificarea dispozițiilor naționale drept legi de poliție și de siguranță de către un stat membru are în vedere dispozițiile a căror respectare a fost considerată crucială

pentru apărarea organizării politice, sociale sau economice a statului membru respectiv, astfel încât respectarea acestora să fie impusă oricărei persoane care se află pe teritoriul național al acestui stat membru sau oricărui raport juridic localizat pe acest teritoriu. Prin urmare, excepția de ordine publică reprezintă o derogare de la principiul fundamental al liberei prestări a serviciilor care trebuie înțeleasă în mod strict și a cărei întindere nu ar putea fi stabilită în mod unilateral de către statele membre.

În cadrul Directivei 96/71, articolul 3 alineatul (10) prima liniuță constituie o derogare de la principiul potrivit căruia aspectele cu privire la care statul membru gazdă poate impune legislația sa întreprinderilor respective sunt prevăzute limitativ la articolul 3 alineatul (1) primul paragraf din această directivă și, în consecință, trebuie să facă obiectul unei interpretări stricte. Printre altele, dispoziția respectivă nu exonerează statele membre de respectarea obligațiilor care le revin în temeiul tratatului și în special a celor referitoare la libera prestare a serviciilor.

(a se vedea punctele 25-31 și 33)

2. Nu își îndeplinește obligațiile care îi revin în temeiul articolului 3 alineatul (10) prima liniuță din Directiva 96/71 privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii un stat membru care declară că reprezintă dispoziții imperative de domeniul ordinii publice naționale dispozițiile unei reglementări naționale de transpunere a Directivei

96/71 care obligă întreprinderile avute în vedere, pe de o parte, să nu detașeze decât personalul cu care întreprinderea a încheiat un contract de muncă în formă scrisă sau un alt document considerat ca având aceeași valoare potrivit Directivei 91/533 privind obligația angajatorului de a informa lucrătorii asupra condițiilor aplicabile contractului sau raportului de muncă și, pe de altă parte, să respecte legislația națională în domeniul muncii cu timp parțial și al muncii pe durată determinată.

Astfel, asemenea dispoziții au ca efect supunerea întreprinderilor care detașează lucrători în statul membru gazdă la o obligație la care acestea sunt deja supuse în statul membru în care sunt stabilite. Pe de altă parte, scopul Directivei 96/71 de garantare a respectării unui nucleu minim de norme de protecție a lucrătorilor face cu atât mai superfluă existența unei astfel de obligații suplimentare care, având în vedere procedurile pe care le implică, poate descuraja întreprinderile stabilite într-un alt stat membru să își exercite libertatea de a presta servicii.

Or, deși dreptul comunitar nu se opune ca statele să își extindă legislația sau convențiile colective de muncă încheiate de către partenerii sociali asupra oricărei persoane care efectuează o muncă salariată, chiar și cu caracter temporar, oricare ar fi statul membru de stabilire al angajatorului, nu este mai puțin adevărat că o astfel de posibilitate este subordonată condiției ca lucrătorii respectivi

care efectuează în mod temporar o muncă în statul membru gazdă să nu beneficieze deja de aceeași protecție sau de o protecție în esență comparabilă, în temeiul obligațiilor la care angajatorul lor este supus deja în statul membru în care este stabilit.

În special, libera prestare a serviciilor, ca principiu fundamental al tratatului, nu poate fi limitată decât prin reglementări justificate de rațiuni imperioase de interes general și aplicabile tuturor persoanelor sau întreprinderilor care desfășoară o activitate pe teritoriul statului membru gazdă, în măsura în care acest interes nu este apărat prin normele la care prestatorul este supus în statul membru în care acesta este stabilit.

(a se vedea punctele 41-44 și 60 și dispozitivul)

3. Nu își îndeplinește obligațiile care îi revin în temeiul articolului 3 alineatul (10) prima liniuță din Directiva 96/71 privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii un stat membru care impune întreprinderilor care efectuează o detașare pe teritoriul său prevederea referitoare la adaptarea automată a salariilor, altele decât salariile minime, la evoluția costului vieții, în măsura în care acesta nu a demonstrat suficient din punct de vedere juridic că măsura națională în discuție face parte din

dispozițiile de ordine publică în sensul dispoziției respective din directivă.

Această dispoziție din Directiva 96/71 deschide statului membru gazdă posibilitatea de a impune întreprinderilor care efectuează o detașare pe teritoriul său condiții de muncă și de încadrare în muncă cu privire la alte aspecte decât cele prevăzute la articolul 3 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 96/71, cu condiția să fie vorba despre dispoziții de ordine publică. Prin urmare, această rezervă prevăzută la articolul 3 alineatul (10) prima liniuță din Directiva 96/71 reprezintă o excepție de la sistemul pus în aplicare prin această directivă, precum și o derogare de la principiul fundamental al liberei prestări a serviciilor pe care se întemeiază directiva respectivă și trebuie să facă obiectul unei interpretări stricte.

Astfel, dacă statele membre rămân, în principal, libere să determine cerințele de ordine publică în conformitate cu necesitățile lor naționale, totuși, în contextul comunitar și în special ca justificare a unei derogări de la principiul fundamental al liberei prestări a serviciilor, această noțiune trebuie înțeleasă în mod strict, astfel încât întinderea sa nu poate fi determinată în mod unilateral de fiecare stat membru fără controlul instituțiilor Comunității Europene. Din aceasta rezultă că ordinea publică nu poate fi invocată decât în caz de amenințare reală și suficient de gravă, care afectează un interes fundamental al societății. Astfel, motivele susceptibile

să fie invocate de către un stat membru pentru a justifica o derogare de la principiul liberei prestări a serviciilor trebuie să fie însoțite de o analiză a oportunității și a proporționalității măsurii restrictive adoptate de acest stat, precum și de elementele precise care să permită susținerea argumentării sale. Prin urmare, pentru a permite să se aprecieze dacă măsurile în cauză sunt necesare și proporționale în raport cu scopul de apărare a ordinii publice, un stat membru este obligat să prezinte elemente care să permită să se stabilească dacă și în ce măsură aplicarea pentru lucrătorii detașați pe teritoriul său național a prevederii referitoare la adaptarea automată a salariilor la evoluția costului vieții este susceptibilă să contribuie la realizarea acestui scop.

(a se vedea punctele 49-52 și 54-55 și dispozitivul)

4. Nu își îndeplinește obligațiile care îi revin în temeiul articolului 3 alineatul (10) prima liniuță din Directiva 96/71 privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii un stat membru care declară că dispozițiile care rezultă, printre altele, din convențiile colective declarate de generală aplicare reprezintă dispoziții imperative care sunt de domeniul ordinii publice naționale.

O astfel de reglementare națională nu poate reprezenta o excepție de ordine publică în sensul articolului 3 alineatul (10) prima liniuță din Directiva 96/71. În primul rând, nimic nu justifică faptul

că dispozițiile referitoare la convențiile colective de muncă, și anume cele care delimitează elaborarea și punerea în aplicare a acestora, ar putea *per se* și fără alte precizări să facă parte din noțiunea de ordine publică. În al doilea rând, o astfel de constatare se impune cu privire la înseși dispozițiile acestor convenții colective, care, în ansamblul lor și pentru simplul motiv că emană de la acest tip de acte, nu pot nici ele să facă parte dintr-o astfel de noțiune. În al treilea rând, întrucât articolul 3 alineatul (10) a doua liniuță din Directiva 96/71 se raportează în mod exclusiv la condițiile de muncă și de încadrare în muncă stabilite prin convențiile colective declarate de generală aplicare, o reglementare națională care prevede în mod expres simplele convenții colective de muncă nu poate pretinde că reprezintă o concretizare *in fine* a permisiunii acordate statelor membre în temeiul articolului respectiv.

(a se vedea punctele 64-67 și dispozitivul)

5. 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 Curte.

(a se vedea punctul 72)

6. Nu își îndeplinește obligațiile care îi revin în temeiul articolului 49 CE un stat membru care, într-o reglementare de drept intern prin care se instituie o procedură de declarație prealabilă în caz de detașare de lucrători, prevede condițiile de acces la informațiile esențiale indispensabile unui control al autorităților naționale competente într-un mod lipsit de claritatea necesară pentru asigurarea securității juridice a întreprinderilor care doresc să detașeze lucrători pe teritoriul statului membru respectiv.

Astfel, obligația oricărei întreprinderi de a pune la dispoziția autorităților naționale înainte de începerea muncii, la simpla cerere și în cel mai scurt termen posibil, informațiile esențiale, indispensabile unui control, nu este lipsită de ambiguități susceptibile să descurajeze întreprinderile care doresc să detașeze lucrători pe teritoriul statului membru respectiv să își exercite libertatea de a presta servicii. Întrucât, pe de o parte, întinderea drepturilor și a obligațiilor acestor întreprinderi nu rezultă în mod clar din reglementarea respectivă și, pe de altă parte, întreprinderile care nu au respectat obligațiile prevăzute de respectiva dispoziție riscă sancțiuni care nu sunt neglijabile, o astfel de reglementare națională este, prin lipsa sa de claritate și din cauza

ambiguităților pe care le conține, incompatibilă cu articolul 49 CE.

(a se vedea punctele 80-82 și dispozițivul)

7. Nu își îndeplinește obligațiile care îi revin în temeiul articolului 49 CE un stat membru care obligă întreprinderile cu sediul social în afara teritoriului național și care detașează lucrători pe acest teritoriu să depună pe lângă un mandatar ad-hoc cu reședința pe teritoriul național documentele necesare controlului privind îndeplinirea obligațiilor care le revin în aplicarea legislației naționale, înainte de începerea detașării, și să le lase acolo o perioadă nedeterminată după terminarea prestării.

Întrucât astfel de cerințe constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor, acestea nu pot fi justificate, de vreme ce un control efectiv al respectării legislației muncii poate fi asigurat prin măsuri mai puțin restrictive.

(a se vedea punctele 90-95 și dispozițivul)