



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

19 decembrie 2012*

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru — Articolul 56 TFUE — Libera prestare a serviciilor — Reglementare națională care impune prestatorilor de servicii independenți stabiliți în alte state membre o obligație de declarare prealabilă — Sancțiuni penale — Obstacol în calea liberei prestări a serviciilor — Diferențiere justificată obiectiv — Cerințe imperative de interes general — Prevenirea fraudei — Lupta împotriva concurenței neloiale — Protecția lucrătorilor independenți — Proportionalitate”

În cauza C-577/10,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 258 TFUE, introdusă la 10 decembrie 2010,

Comisia Europeană, reprezentată de E. Traversa, de C. Vrignon și de J.-P. Keppenne, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

reclamantă,

împotriva

Regatului Belgiei, reprezentat de M. Jacobs și de C. Pochet, în calitate de agenți, asistați de S. Rodrigues, avocat,

pârât,

susținut de:

Regatul Danemarcei, reprezentat de C. Vang și de S. Juul Jørgensen, precum și de V. Pasternak Jørgensen, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

intervenient,

CURTEA (Camera a patra),

compusă din domnul L. Bay Larsen, îndeplinind funcția de președinte al Camerei a patra, domnul J.-C. Bonichot, doamnele C. Toader și A. Prechal și domnul E. Jarașiūnas (raportor), judecători,

avocat general: domnul P. Cruz Villalón,

grefier: doamna R. Șereș, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 29 martie 2012,

* Limba de procedură: franceza.

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 19 iulie 2012,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții să constate că, prin adoptarea articolului 137 alineatul 8°, a articolului 138 a treia liniuță, a articolului 153 și a articolului 157 alineatul 3° din Legea-program (I) din 27 decembrie 2006 (*Moniteur belge* din 28 decembrie 2006, p. 75178), în versiunea aflată în vigoare de la 1 aprilie 2007 (denumite în continuare „dispozițiile în cauză” și, respectiv, „legea-program”), și anume impunând prestatorilor de servicii independenți stabiliți în alt stat membru decât Regatul Belgiei să depună o declarație prealabilă exercitării activității lor în Belgia (denumită în continuare „declarația Limosa”), Regatul Belgiei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 56 TFUE.
- 2 Prin Ordonanța președintelui Curții din 11 aprilie 2011, a fost admisă intervenția Regatului Danemarcei în susținerea concluziilor Regatului Belgiei.

Dreptul național

- 3 Capitolul VIII din titlul IV din legea-program, referitor la problemele sociale, se referă la „declarația prealabilă pentru lucrătorii salariați și independenți detașați”. Acesta a fost completat prin Decretul regal din 20 martie 2007 adoptat în executarea acestui capitol (*Moniteur belge* din 28 martie 2007, p. 16975), astfel cum a fost modificat prin Decretul regal din 31 august 2007 (*Moniteur belge* din 13 septembrie 2007, p. 48537, denumit în continuare „decretul regal”).
- 4 Obligația de declarare în cauză a fost introdusă în cadrul unui proiect mai vast, denumit „Limosa”, acronim al „Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratieonderzoek bij de Sociale Administratie” (sistem de informații transfrontalier pentru cercetare în materie de migrație de pe lângă administrația socială, denumit în continuare „sistemul Limosa”). Acest proiect urmărește punerea în aplicare a unui ghișeu electronic unic pentru ansamblul demersurilor legate de muncă în Belgia. Informațiile colectate în cadrul declarației Limosa sunt destinate astfel alimentării unui registru central și vor fi accesibile, pentru statistici și control, în special serviciilor de inspecție federale și regionale belgiene, prin intermediul unei platforme informatice comune.

Legea-program

- 5 Potrivit articolului 137 din Legea-program:

„Pentru aplicarea prezentului capitol și a decretelor de punere în aplicare a acestuia, se înțelege prin:

[...]

- 7° lucrători independenți: toate persoanele fizice care exercită o activitate profesională pentru care nu sunt angajate printr-un contract de muncă sau printr-un statut;
- 8° lucrători independenți detașați:
 - a) persoanele vizate la punctul 7° care exercită temporar sau parțial una sau mai multe activități independente în Belgia fără a avea o reședință permanentă în Belgia și care de obicei lucrează pe teritoriul unuia sau mai multor state, altele decât Belgia;

- b) persoanele sosite din străinătate, care intră în Belgia cu scopul de a exercita temporar o activitate profesională independentă sau de a se stabili în Belgia temporar ca independenți;

[...]"

- 6 Articolul 138 din Legea-program prevede:

„Prezentul capitol se aplică:

[...]

— lucrătorilor independenți detașați;

[...]

Regele poate [...] exclude de la aplicarea prezentului capitol, dacă este cazul în condițiile pe care le determină și ținând seama de durata prestațiilor lor în Belgia sau de natura activităților lor, categorii de lucrători independenți detașați [...]"

- 7 Secțiunea 3 din acest capitol este intitulată „Declarație prealabilă pentru lucrătorii independenți detașați”. Articolul 153 din legea-program, referitor la declarația prealabilă, prevede:

„Anterior exercitării activității profesionale a unui lucrător independent detașat pe teritoriul Belgiei, acesta sau mandatarul său trebuie să depună o declarație electronică la Institutul Național de Asigurări Sociale pentru Lucrători Independenți, conform articolului 154, în modalitățile stabilite de Rege.

[...]

În cazul în care lucrătorul independent detașat ori mandatarul acestuia [...] se află în incapacitatea de a transmite electronic această declarație, aceștia o pot transmite prin fax sau prin poștă la Institutul Național de Asigurări Sociale pentru Lucrători Independenți, în modalitățile stabilite de această instituție.

După transmiterea declarației menționate la paragrafele anterioare, declarantul va primi o confirmare de primire [...]. Dacă declarația a fost transmisă prin fax sau prin poștă, Institutul Național de Asigurări Sociale pentru Lucrători Independenți va transmite o confirmare de primire prin fax sau prin poștă, conform unui model stabilit de această instituție.

Regele stabilește termenul în care o declarație prealabilă poate fi anulată.

Dacă detașarea se prelungește dincolo de durata prevăzută inițial, declarantul trebuie să depună o nouă declarație anterior expirării duratei detașării prevăzute inițial.”

- 8 Articolul 154 din legea-program prevede că „Regele determină grupurile de date care trebuie să figureze în declarația prealabilă prevăzută la articolul 153”.

- 9 Articolul 157 din legea-program, care figurează în secțiunea 4 din capitolul VIII din aceasta, intitulată „Supraveghere și sancțiuni”, prevede:

„Fără a aduce atingere articolelor 269-274 din Codul penal, se pedepsesc cu închisoarea de la opt zile la un an și cu o amendă de la 500 la 2 500 de euro sau numai cu una dintre aceste sancțiuni:

[...]

3° lucrătorul independent detașat care nu se conformează dispozițiilor din prezentul capitol și din decretele de punere în aplicare a acestuia;

[...]”

10 Articolul 167 din legea-program prevede că capitolul VIII intră în vigoare la 1 aprilie 2007.

Decretul regal

11 Articolul 2 din decretul regal prevede:

„Următoarele categorii de lucrători independenți detașați sunt excluse din domeniul de aplicare al capitolului 8 din titlul IV din [legea-program]:

- 1° lucrătorul independent detașat în Belgia pentru asamblarea inițială și/sau pentru prima instalare a unui bun, care constituie o componentă esențială a unui contract pentru livrarea de mărfuri și care este necesară pentru punerea în funcțiune a bunului furnizat, fiind efectuată de lucrătorul independent care furnizează bunul, atunci când durata lucrărilor vizate se ridică la maximum 8 zile. Această derogare nu este totuși valabilă pentru activitățile din sectorul construcțiilor [...];
- 2° lucrătorul independent care se deplasează în Belgia pentru efectuarea de lucrări de întreținere urgente sau de lucrări de reparație urgente la mașini sau aparate livrate de acesta întreprinderii cu sediul în Belgia în cadrul căreia sunt efectuate lucrările de reparație sau de întreținere, cu condiția ca perioada de ședere necesară pentru aceste activități să nu depășească 5 zile pe lună calendaristică;
- 3° lucrătorii independenți care nu au reședința principală în Belgia și care susțin sau asistă la conferințe;
- 4° lucrătorii independenți care nu au reședința principală în Belgia și care asistă în acest stat la reuniuni în cerc restrâns, în măsura în care prezența lor la aceste reuniuni nu depășește maximum 60 de zile pe an calendaristic, cu un maxim de 20 de zile calendaristice consecutive pe reuniune;
- 5° sportivii independenți, precum și, dacă este cazul, însoțitorii lor independenți, care nu au reședința principală în Belgia și care efectuează în acest stat prestații în cadrul profesiei respective, în măsura în care durata șederii necesare pentru aceste activități nu depășește trei luni pe an calendaristic;
- 6° artiștii independenți și, dacă este cazul, însoțitorii [lor] cu statut de independență, care nu au reședința principală în Belgia și care vin în acest stat pentru a efectua prestații în cadrul profesiei lor respective, în măsura în care durata șederii necesare pentru aceste activități nu depășește 21 de zile pe trimestru;
- 7° lucrătorii independenți care activează în sectorul transportului internațional de persoane sau de mărfuri, cu condiția ca acești lucrători independenți să efectueze activități de cabotaj pe teritoriul belgian;
- 8° atașajii comerciali care se deplasează în Belgia, în măsura în care durata șederii necesare pentru aceste activități nu depășește 5 zile pe lună calendaristică;

9° administratorii și mandatarii de societăți care se deplasează în Belgia pentru a asista în acest stat la consilii de administrație și la adunări generale ale societăților, în măsura în care durata șederii necesare pentru aceste activități nu depășește 5 zile pe lună calendaristică.”

12 Articolul 4 alineatul (2) din decretul regal detaliază informațiile care trebuie să figureze în declarația așa-numită „ordinară”. Această dispoziție prevede:

„Pentru lucrătorii independenți detașați, declarația prevăzută la articolul 154 din [legea-program] reia următoarele categorii de date:

1° date de identificare a lucrătorului independent. Atunci când acesta dispune deja de un număr de întreprindere sau de un număr de identificare pentru securitatea socială dacă este vorba despre o persoană fizică care nu are calitatea de întreprindere în sensul [Legii din 16 ianuarie 2003 privind crearea unei bănci de date de identificare a întreprinderilor, modernizarea registrului comerțului, crearea de centre agreate de gestionare a datelor și diverse dispoziții], acest număr este suficient;

2° numărul de identificare național din țara de origine, dacă există;

3° data de început al detașării în Belgia;

4° durata previzibilă a detașării în Belgia;

5° locul în care se efectuează prestațiile în Belgia;

6° tipul de prestări de servicii efectuate în cadrul detașării;

7° numărul de TVA din țara de origine, dacă există, sau numărul de întreprindere, dacă dispune de acesta;

8° datele de identificare referitoare la mandatarul care depune declarația prealabilă. Atunci când acesta dispune deja de un număr de întreprindere sau de un număr de identificare pentru securitatea socială dacă este vorba despre o persoană fizică care nu are calitatea de întreprindere în sensul Legii din 16 ianuarie 2003, citată anterior, acest număr este suficient;

9° datele de identificare referitoare la utilizatorul belgian. Atunci când acesta dispune de un număr de întreprindere sau de un număr de identificare pentru securitatea socială dacă este vorba despre o persoană fizică care nu are calitatea de întreprindere în sensul Legii din 16 ianuarie 2003, citată anterior, acest număr este suficient.”

13 Articolul 5 din decretul regal detaliază informațiile care trebuie să figureze în declarația așa-numită „simplificată”. Acesta prevede:

„Pentru lucrătorii salariați detașați sau pentru lucrătorii independenți detașați care exercită în mod regulat activități pe teritoriul Belgiei și al uneia sau mai multor alte țări, declarația astfel cum este prevăzută la articolele 140 și 154 din [legea-program] trebuie să reia datele următoare:

1° datele de identificare a lucrătorului;

2° numărul de identificare național din țara de origine, dacă există;

3° numărul de identificare din registrul național sau numărul din banca de date de identificare menționat la articolul 8 din Legea din 15 ianuarie 1990, citată anterior, dacă există;

4° data de început al detașării pe teritoriul belgian;

- 5° durata detașării în Belgia;
- 6° tipul de prestări de servicii efectuate;
- 7° pentru lucrătorii salariați, durata săptămânală de muncă.

Această declarație este valabilă pentru o perioadă de maximum 12 luni și poate fi prelungită de fiecare dată la sfârșitul acestei perioade pentru o perioadă ulterioară de 12 luni maximum.

Cu toate acestea, dispozițiile prezentului articol nu se aplică pentru activități din sectorul construcțiilor sau din sectorul muncii temporare.

În sensul prezentului decret, prin «exercitarea în mod regulat de activități pe teritoriul Belgiei și al unui sau mai multor alte țări» se înțelege o activitate care este exercitată în mod structural în diferite țări, din care o parte substanțială în Belgia, motiv pentru care persoana vizată este prezentă în Belgia pentru șederi scurte frecvente cu caracter profesional.”

Procedura precontencioasă

- 14 Printr-o scrisoare de punere în întârziere adresată la 2 februarie 2009 Regatului Belgiei, Comisia a indicat acestui stat membru că aplicarea pentru prestatorii de servicii independenți a unei obligații de declarare prealabilă cu o sferă atât de largă precum declarația Limosa, prevăzută la articolele 137-167 din legea-program, i se părea incompatibilă cu libera prestare a serviciilor astfel cum este garantată de articolul 49 CE.
- 15 Printr-o scrisoare din 26 martie 2009, Regatul Belgiei a contestat analiza Comisiei. Acesta susține printre altele că respectivul sistem ar permite, în special, lupta împotriva utilizării abuzive a statutului de independent în ceea ce privește lucrătorii care au în realitate calitatea de lucrători salariați (denumiți în continuare „falși lucrători independenți”), în scopul de a eluda normele minime aplicabile în materie de protecție socială a lucrătorilor.
- 16 La 9 octombrie 2009, Comisia a adresat un aviz motivat Regatului Belgiei, în care preciza că contestă compatibilitatea cu articolul 49 CE a articolului 137 alineatul 8°, a articolului 138 a treia liniuță, a articolului 153 și a articolului 157 alineatul 3° din legea-program, care privește prestatorii de servicii independenți stabiliți sau care au reședința într-un alt stat membru decât Regatul Belgiei.
- 17 Întrucât argumentația dezvoltată de Regatul Belgiei în scrisoarea adresată la 11 decembrie 2009 ca răspuns la avizul motivat menționat nu a fost convingătoare pentru Comisie, aceasta a decis să introducă prezenta acțiune.

Cu privire la acțiune

Argumentele părților

- 18 Comisia susține, în primul rând, că dispozițiile în cauză constituie o restrângere discriminatorie în calea liberei prestări a serviciilor, obligația de declarare în cauză nerevenind decât prestatorilor de servicii independenți stabiliți în alt stat membru decât Regatul Belgiei.
- 19 Prin urmare, Regatul Belgiei ar putea invoca numai motivele justificative enumerate la articolul 52 TFUE, motive pe care nu le invocă. Neîndeplinirea obligațiilor ar fi, în consecință, dovedită.

- 20 Comisia susține în al doilea rând că, în orice situație, dispozițiile în cauză nu sunt nici justificate, nici proporționale în raport cu obiectivele de interes general invocate de Regatul Belgiei.
- 21 În primul rând, chiar dacă obiectivul prevenirii concurenței neloiale, în măsura în care prezintă o dimensiune socială, ar putea constitui un obiectiv de interes general, Regatul Belgiei nu ar avansa niciun argument concret pentru a susține afirmația sa potrivit căreia obligația de declarare în cauză contribuie la lupta împotriva dumpingului social.
- 22 În al doilea rând, acest stat membru nu ar oferi niciun element care să permită să se dovedească că există într-adevăr un risc de atingere gravă a echilibrului financiar al sistemului de securitate socială, simpla susținere privind existența unor fraude ale securității sociale fiind insuficientă în această privință. Prin urmare, acest obiectiv nu poate fi reținut.
- 23 În al treilea rând, Comisia susține că, deși obiectivele de luptă împotriva fraudei și de protecție a lucrătorilor pot fi invocate efectiv în prezenta cauză, măsurile prin care se urmărește controlarea respectării cerințelor justificate de motive de interes general nu trebuie să dea un caracter iluzoriu libertății de prestare a serviciilor. Aceasta ar fi totuși situația în prezenta cauză.
- 24 În această privință, Comisia contestă în special domeniul de aplicare general și transversal al declarației Limosa. Această obligație de declarare s-ar întemeia pe o prezumție generală de fraudă, care nu poate fi utilizată pentru a justifica o măsură precum obligația de declarare în cauză.
- 25 Comisia arată de asemenea că există deja la nivelul Uniunii Europene mai multe mecanisme care vizează ameliorarea cooperării administrative între statele membre, pentru a lupta împotriva muncii disimulate și a acțiunilor care aduc atingere liberei prestări a serviciilor.
- 26 Regatul Belgiei susține, cu titlu principal, că prezenta acțiune trebuie respinsă ca fiind vădit nefondată. Aceasta s-ar întemeia pe numeroase prezumții, supoziții sau conjecturi, iar nu pe date obiective legate de situația concretă căreia trebuie să îi facă față autoritățile belgiene în exercitarea competenței lor în materie de control al respectării legislației sociale. Totuși Comisia nu poate demonstra existența unei neîndepliniri a obligațiilor întemeindu-se pe prezumții sau pe supoziții. Astfel, Comisia nu ar respecta nici articolul 38 alineatul (1) litera (e) din Regulamentul de procedură al Curții, potrivit căruia cererea trebuie să cuprindă probele propuse, dacă este cazul.
- 27 În subsidiar, Regatul Belgiei arată că nu a fost demonstrat de către Comisie caracterul nenesar sau, în orice caz, caracterul disproporționat al obligației de declarare în cauză, în raport cu obiectivele invocate.
- 28 În ceea ce privește, în primul rând, pretinsa existență a unei restricții discriminatorii în calea liberei prestări a serviciilor, Comisia nu ar fi demonstrat caracterul disuasiv al sistemului Limosa, întrucât un prestator independent nu consacră în medie, potrivit Regatului Belgiei, decât 20-30 de minute pe an formalităților legate de acest sistem. În plus, sistemul menționat ar fi gratuit și ar permite intrarea imediată în posesia unui document oficial, fără nicio constrângere asimilabilă unei autorizări prealabile. Cu atât mai mult, excepțiile reglementate pentru anumite sectoare ar demonstra voința de flexibilitate a autorităților belgiene.
- 29 Pe de altă parte, presupunând chiar că declarația Limosa constituie un obstacol în calea liberei prestări a serviciilor, ea nu ar fi discriminatorie. Controlul exercitat asupra prestatorilor de servicii independenți care nu sunt stabiliți în Belgia nu poate fi asimilat cu cel exercitat în privința celor care sunt stabiliți în acest stat membru, din cauza diferențelor obiective care există între aceste două categorii de prestatori de servicii independenți.

- 30 În ceea ce privește, în al doilea rând, justificarea obligației de declarare în cauză și a proporționalității sale, Regatul Belgiei susține, în primul rând, că sistemul Limosa este în parte justificat de obiectivul prevenirii concurenței neloiale, care presupune o dimensiune socială legată de protecția lucrătorilor și a consumatorilor, precum și de prevenirea dumpingului social. El ar contribui la protejarea prestatorilor de servicii care respectă reglementarea față de cei care nu o respectă și obțin astfel un avantaj concurențial nejustificat.
- 31 În al doilea rând, ar rezulta din jurisprudență că, în principiu, un sistem de declarare prealabilă având ca scop colectarea de date necesare pentru controlul și identificarea cazurilor de fraudă, în speță fraudarea legii sociale, și în special munca disimulată, precum și existența falșilor lucrători independenți nu depășește ceea ce este necesar pentru prevenirea abuzurilor la care poate conduce punerea în aplicare a liberei prestări a serviciilor. Ca răspuns la susținerea privind prezumția generală de fraudă, Regatul Belgiei subliniază că, pentru a identifica și, dacă este cazul, pentru a sancționa fraudarea legii sociale, este important ca sistemul menționat să se aplice *a priori* oricărui prestator.
- 32 În al treilea rând, obiectivul protejării lucrătorilor, inclusiv lupta împotriva traficului de ființe umane și condițiile de muncă deosebit de abuzive, precum și necesitatea de a asigura protecția socială a lucrătorilor independenți, ar trebui să fie distins de cel al luptei împotriva fraudei. În această privință, Regatul Belgiei subliniază în special că noul context rezultat din Tratatul de la Lisabona trebuie luat în considerare și înțeles în sensul în care consolidează legitimitatea acestui obiectiv.
- 33 Regatul Danemarcei precizează că intervine în susținerea concluziilor Regatului Belgiei întrucât legea daneză cuprinde de asemenea dispoziții care impun o obligație de declarare prealabilă prestatorilor de servicii străini, aplicabilă lucrătorilor independenți. Acest stat membru formulează, în esență, argumente comparabile cu cele dezvoltate de Regatul Belgiei. Regatul Danemarcei adaugă, printre altele, că controlul respectării condițiilor de muncă și a normelor sociale urmărește prevenirea riscurilor de accidente de muncă și de boli profesionale, că aspectul dacă o obligație de declarare prealabilă prezintă un caracter discriminatoriu nu poate varia după cum întreprinderea care furnizează serviciul are sau nu are lucrători salariați și că niciun regim în vigoare în materia schimbului de informații între state membre nu oferă aceleași posibilități de realizare a obiectivelor urmărite, subliniind în această privință importanța pe care o are pentru controale cunoașterea locului în care trebuie efectuată prestația.

Aprecierea Curții

- 34 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, conform unei jurisprudențe constante, în cadrul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE, revine Comisiei, care are obligația de a stabili existența pretinsei neîndepliniri a obligațiilor, sarcina de a prezenta Curții elementele necesare pentru ca aceasta să verifice existența neîndeplinirii obligațiilor respective, fără a se putea întemeia pe vreo prezumție (Hotărârea din 25 mai 1982, Comisia/Țările de Jos, 96/81, Rec., p. 1791, punctul 6, și Hotărârea din 18 noiembrie 2010, Comisia/Portugalia, C-458/08, Rep., p. I-11599, punctul 54).
- 35 Cu certitudine, deși Curtea a statuat deja că cerințele referitoare la probă sunt mai stricte atunci când criticile Comisiei privesc punerea în aplicare a unei dispoziții naționale (a se vedea Hotărârea din 12 mai 2005, Comisia/Belgia, C-287/03, Rec., p. I-3761, punctul 28, și Hotărârea din 22 ianuarie 2009, Comisia/Portugalia, C-150/07, punctul 66), trebuie totuși să se constate că, prin prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, Comisia contestă conformitatea cu articolul 56 TFUE nu a unei practici administrative, ci a unor dispoziții legislative ale căror existență și aplicare efectivă nu sunt contestate în niciun mod de Regatul Belgiei. Așadar, nu rezultă că prezenta acțiune ar fi întemeiată pe simple prezumții.

- 36 În consecință, trebuie înlăturată susținerea principală a Regatului Belgiei, potrivit căreia prezenta acțiune ar trebui respinsă ca vădit neîntemeiată, întrucât Comisia nu ar fi respectat sarcina probei care îi revenea, sau chiar ca inadmisibilă, întrucât ar contraveni prevederilor articolului 38 alineatul (1) litera (e) din Regulamentul de procedură, referitor la probele propuse.
- 37 Pentru a statua asupra temeiniciei acțiunii Comisiei, trebuie, în primul rând, să se verifice dacă dispozițiile în cauză constituie un obstacol în calea liberei prestări a serviciilor, precizându-se că acțiunea menționată nu privește decât declararea prealabilă impusă prestatorilor de servicii independenți stabiliți în mod legal în alt stat membru decât Regatul Belgiei și care doresc să furnizeze servicii în Belgia cu titlu temporar, fiind excluse cazurile de detașări de lucrători efectuate în conformitate cu Directiva 96/71 a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 1996 privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii (JO L 18, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 4, p. 29).
- 38 Rezultă dintr-o jurisprudență constantă că articolul 56 TFUE impune nu numai eliminarea oricărei discriminări față de prestatorul de servicii pe motiv de cetățenie sau naționalitate sau pentru împrejurarea că este stabilit în alt stat membru decât cel în care trebuie executată prestația, ci, în egală măsură, și înlăturarea oricărei restricții, chiar dacă aceasta se aplică fără a distinge între prestatorii naționali și cei din alte state membre, atunci când este de natură să interzică, să îngreuneze sau să facă mai puțin atractive activitățile prestatorului stabilit în alt stat membru, unde acesta furnizează în mod legal servicii analoage (Hotărârea din 23 noiembrie 1999, *Arblade și alții*, C-369/96 și C-376/96, Rec., p. I-8453, punctul 33, precum și Hotărârea din 21 iulie 2011, *Comisia/Portugalia*, C-518/09, punctul 63 și jurisprudența citată).
- 39 În prezenta cauză, trebuie constatat că obligația de declarare în cauză implică, pentru persoanele vizate la articolul 137 alineatul 8° și la articolul 138 a treia liniuță din legea-program și care au reședința sau sunt stabilite în alt stat membru decât Regatul Belgiei, să se înregistreze creându-și un cont, înainte de a trebui, în continuare, în principiu și conform articolului 153 din legea-program, să comunice autorităților belgiene, anterior fiecărei prestări de servicii efectuate pe teritoriul belgian, un anumit număr de informații cum ar fi data, durata și locul prestației care va fi efectuată, natura ei și identitatea persoanei juridice sau fizice destinate a acesteia. Aceste informații trebuie comunicate prin intermediul unui formular care de preferință trebuie completat on-line sau, în caz de imposibilitate, trebuie adresat serviciului competent prin poștă sau prin fax. Nerespectarea acestor formalități este pasibilă de sancțiunile penale prevăzute la articolul 157 alineatul 3° din legea-program.
- 40 Formalitățile pe care le implică obligația de declarare în cauză sunt astfel de natură să îngreuneze furnizarea de servicii pe teritoriul Regatului Belgiei de către prestatori de servicii independenți stabiliți într-un alt stat membru. Obligația menționată constituie, așadar, un obstacol în calea liberei prestări a serviciilor.
- 41 Situația este aceeași în împrejurările în care este impusă numai o declarație așa-numită „simplificată”. Astfel, prestatorul de servicii independent vizat este de asemenea obligat, după ce s-a înregistrat prin crearea unui cont, să comunice autorităților belgiene, printre altele, data și durata detașării sale în Belgia, precum și tipul de prestații pe care le va efectua în acest stat membru. În plus, nerespectarea acestor obligații este de asemenea pasibilă de sancțiunile penale prevăzute la articolul 157 alineatul 3° din legea-program.
- 42 În aceste condiții, contrar celor susținute de Regatul Belgiei, nu se poate admite că efectul produs de obligația de declarare în cauză asupra liberei prestări a serviciilor este prea aleatoriu sau chiar indirect, astfel încât această obligație nu ar putea fi calificată drept obstacol.

- 43 În consecință, trebuie, în al doilea rând, să se verifice dacă obligația de declarare în cauză poate fi justificată, luând în considerare faptul că materia referitoare la prestarea de servicii transfrontalieră de către lucrători independenți, vizată de prezenta acțiune, nu este, în momentul actual, armonizată la nivelul Uniunii.
- 44 Astfel, o reglementare națională într-un domeniu care nu a făcut obiectul unei armonizări la nivelul Uniunii și care se aplică fără deosebire oricărei persoane sau întreprinderi care exercită o activitate pe teritoriul statului membru în cauză poate, în pofida efectului său restrictiv pentru libera prestare a serviciilor, să fie justificată în măsura în care răspunde unui motiv imperativ de interes general, acest interes nu a fost deja ocrotit prin normele aplicabile prestatorului în statul membru în care este stabilit, norma este adecvată pentru a garanta realizarea obiectivului pe care îl urmărește și nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia (Hotărârea Arblade și alții, citată anterior, punctele 34 și 35, Hotărârea din 19 ianuarie 2006, Comisia/Germania, C-244/04, Rec., p. I-885, punctul 31, și Hotărârea din 1 octombrie 2009, Comisia/Belgia, C-219/08, Rep., p. I-9213, punctul 14).
- 45 În această privință, în ceea ce privește obiectivele invocate în prezenta cauză de Regatul Belgiei, trebuie constatat că acestea pot fi luate în considerare ca fiind cerințe imperative de interes general care pot justifica o restricție în calea liberei prestări a serviciilor. Cu privire la acest aspect, este suficient să se arate că obiectivul de luptă împotriva fraudei, mai ales sociale, și de prevenire a abuzurilor, în special identificarea cazurilor de falși independenți și lupta împotriva muncii disimulate, poate fi legat nu numai de obiectivul de protecție a echilibrului financiar al regimurilor de securitate socială, ci și de obiectivele de prevenire a concurenței neloiale și a dumpingului social, precum și de protecție a lucrătorilor, inclusiv a prestatorilor de servicii independenți.
- 46 Comisia susține totuși că Regatul Belgiei nu se poate prevala, în prezenta cauză, de aceste justificări, obligația de declarare în cauză prezentând un caracter discriminatoriu.
- 47 În această privință, este suficient să se constate că, astfel cum susțin Regatul Belgiei și Regatul Danemarcei, în raport cu controalele necesare, ținând cont în special de lipsa armonizării legislațiilor naționale din domeniul ocupării forței de muncă și al muncii, pentru a asigura respectarea cerințelor imperative de interes general invocate de Regatul Belgiei, prestatorii de servicii independenți stabiliți în alt stat membru decât Regatul Belgiei și care se deplasează temporar pe teritoriul acestui din urmă stat membru pentru a furniza servicii se află într-o situație diferită în mod obiectiv de cea în care se află prestatorii de servicii independenți stabiliți pe teritoriul belgian și care furnizează servicii în mod permanent pe acest teritoriu.
- 48 Astfel, Curtea a admis deja că, în raport cu posibilitatea autorităților statului membru pe teritoriul căruia este efectuată o prestare de servicii de a controla respectarea normelor care urmăresc asigurarea faptului că drepturile pe care legislația națională a statului membru menționat le conferă lucrătorilor pe teritoriul său sunt respectate, există diferențe obiective între întreprinderile stabilite în statul membru pe al cărui teritoriu este efectuată prestația și cele stabilite în alt stat membru care trimit lucrători pe teritoriul primului stat membru pentru a furniza un serviciu (a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 octombrie 2001, Finalarte și alții, C-49/98, C-50/98, C-52/98-C-54/98 și C-68/98-C-71/98, Rec., p. I-7831, punctele 63, 64 și 73). Faptul că prestatorii de servicii independenți stabiliți în Belgia nu sunt supuși unor obligații strict echivalente, în special în materia informațiilor pe care trebuie să le furnizeze, cu cele care decurg din obligația de declarare în cauză pentru prestatorii de servicii independenți stabiliți într-un alt stat membru poate fi astfel atribuit diferențelor obiective existente între aceste două categorii de prestatori de servicii independenți.
- 49 Trebuie, în consecință, să se examineze dacă dispozițiile în cauză sunt proporționale, având în vedere că o măsură care restrânge libera prestare a serviciilor este proporțională numai dacă este de natură să garanteze realizarea obiectivelor pe care le urmărește și dacă nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea acestora (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 iunie 2006, Comisia/Franța, C-255/04, Rec., p. I-5251, punctul 44 și jurisprudența citată).

- 50 În această privință, trebuie să se constate de la bun început că mecanismele de cooperare administrativă menționate de Comisie nu pot fi determinante pentru această examinare. Astfel, în primul rând, Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50) nu are decât un domeniu de aplicare limitat.
- 51 În al doilea rând, deși sistemul de informare al pieței interne, instituit prin Decizia 2004/387/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 privind furnizarea interoperabilă de servicii de guvernare electronică paneuropene către administrațiile publice, întreprinderi și cetățeni (IDABC) (JO L 144, p. 65, rectificare în JO 2004, L 181, p. 25, Ediție specială, 13/vol. 45, p. 110), permite printre altele, începând din 28 decembrie 2009, punerea în aplicare a obligațiilor de cooperare administrativă care decurg din Directiva 2005/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind recunoașterea calificărilor profesionale (JO L 255, p. 22, Ediție specială, 05/vol. 8, p. 3, rectificare în JO L 271, p. 18) și deși articolul 4 din Directiva 96/71 stabilește de asemenea principiul unei cooperări administrative între autoritățile administrative menționate, nu s-a demonstrat că aceste mecanisme ar permite Regatului Belgiei să dispună de aceleași informații ca și cele pe care le consideră necesare pentru atingerea obiectivelor de interes general pe care le invocă.
- 52 În al treilea rând, trebuie să se constate că proiectul de schimb electronic de informații privind securitatea socială (EESSI), prevăzut de Regulamentul (CE) nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială (JO L 166, p. 1, rectificări în JO L 200, p. 1, și JO 2007, L 204, p. 30, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 82), nu era încă pus în aplicare la expirarea termenului stabilit în avizul motivat.
- 53 În aceste condiții, trebuie amintit că o prezumție generală de fraudă nu poate fi suficientă pentru a justifica o măsură care aduce atingere obiectivelor Tratatului FUE (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Franța, citată anterior, punctul 52, și Hotărârea din 9 noiembrie 2006, Comisia/Belgia, C-433/04, Rec., p. I-10653, punctul 35).
- 54 În prezenta cauză, chiar admitând că prestatorii de servicii independenți stabiliți în alt stat membru decât Regatul Belgiei ar putea fi supuși în acest ultim stat unor obligații fiscale și sociale, nu se contestă că aplicarea obligației de declarare în cauză nu se limitează la ipotezele în care s-ar impune verificarea respectării acestor obligații fiscale și sociale.
- 55 În plus, obligația de declarare în cauză impune cerința de a comunica autorităților belgiene informații de natură foarte detaliată, în special în cadrul declarației așa-numite „ordinară”. Or, deși se poate avea în vedere ca un stat membru să poată solicita prestatorilor de servicii independenți stabiliți într-un alt stat membru și care se deplasează pe teritoriul său pentru a furniza un serviciu să îi comunice anumite informații specifice, această posibilitate există numai atunci când comunicarea acestora este justificată în raport cu obiectivele urmărite. Cu toate acestea, Regatul Belgiei nu poate justifica în mod suficient de convingător din ce motiv este necesară comunicarea acestor informații foarte detaliate pentru atingerea obiectivelor de interes general pe care le invocă și în ce mod obligația de comunicare prealabilă a unor astfel de informații nu depășește limitele a ceea ce este necesar pentru atingerea acestor obiective, cu toate că avea totuși această obligație (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 iunie 2008, Comisia/Luxemburg, C-319/06, Rep., p. I-4323, punctul 51 și jurisprudența citată).
- 56 În aceste împrejurări, dispozițiile în cauză trebuie considerate disproporționate întrucât depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor de interes general invocate de Regatul Belgiei. În consecință, obligația de declarare în cauză nu poate fi considerată compatibilă cu articolul 56 TFUE.
- 57 Rezultă că trebuie admisă acțiunea formulată de Comisie și trebuie să se constate că, prin adoptarea dispozițiilor în cauză, și anume impunând prestatorilor de servicii independenți stabiliți în alt stat membru decât Regatul Belgiei să depună o declarație prealabilă exercitării activității lor în Belgia, Regatul Belgiei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 56 TFUE.

Cu privire la cheltuielile de judecată

58 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Regatului Belgiei la plata cheltuielilor de judecată, iar Regatul Belgiei a căzut în pretenții, se impune obligarea acestuia la plata cheltuielilor de judecată. Regatul Danemarcei, care a intervenit în susținerea concluziilor prezentate de Regatul Belgiei, suportă, conform articolului 140 alineatul (1) din același regulament, propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a patra) declară și hotărăște:

- 1) **Prin adoptarea articolului 137 alineatul 8°, a articolului 138 a treia liniuță, a articolului 153 și a articolului 157 alineatul 3° din Legea-program (I) din 27 decembrie 2006, în versiunea aflată în vigoare de la 1 aprilie 2007, și anume impunând prestatorilor de servicii independenți stabiliți în alt stat membru decât Regatul Belgiei să depună o declarație prealabilă exercitării activității lor în Belgia, Regatul Belgiei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 56 TFUE.**
- 2) **Obligă Regatul Belgiei la plata cheltuielilor de judecată.**
- 3) **Regatul Danemarcei suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Semnături