



## Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
DOMNUL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA  
prezentate la 10 septembrie 2020<sup>1</sup>

**Cauzele conexate C-407/19 și C-471/19**

**Katoen Natie Bulk Terminals NV,  
General Services Antwerp NV  
împotriva  
Belgische Staat**

[cerere de decizie preliminară formulată de Raad van State (Consiliul de Stat, Belgia)]

**și  
Middlegate Europe NV  
împotriva**

**Ministerraad,  
cu participarea:**

**Katoen Natie Bulk Terminals NV,  
General Services Antwerp NV,  
Koninklijk Verbond der Beheerders van Goederenstromen (KVBG) CVBA,  
MVH Logistics en Stuwadoring BV**

[cerere de decizie preliminară formulată de Grondwettelijk Hof (Curtea Constituțională, Belgia)]

„Trimitere preliminară – Articolul 49 TFUE – Libertatea de stabilire – Desfășurare a activităților portuare – Lucrători portuari (docheri) – Acces la profesie și recrutare – Modalități de recunoaștere a lucrătorilor portuari – Lucrători portuari incluși în contingent (*pool*) – Angajare directă a lucrătorilor portuari – Limitare a duratei contractului de muncă – Mobilitate a lucrătorilor portuari între zonele portuare – Lucrători logistici – Aplicare provizorie a unei norme naționale incompatibile cu dreptul Uniunii”

1. Încărcarea și descărcarea navelor în porturi au fost realizate de operatorii portuari care în general lucrau ocazional și în condiții dificile. Lupta lor pentru îmbunătățirea condițiilor respective, cu sprijinul unor sindicate bine organizate, a determinat multe state să adopte norme specifice pentru a reglementa acest raport de muncă.
2. Diferitele reglementări naționale au coincis în a rezerva în mod exclusiv activitățile respective lucrătorilor portuari care fac parte dintr-un contingent sau un *pool* bine definit (lucrători portuari „recunoscuți”, conform terminologiei prevalente în astfel de cauze). Întreprinderile care furnizau servicii portuare erau obligate să recurgă la aceștia.

<sup>1</sup> Limba originală: spaniola.

3. Arimarea și celelalte activități portuare s-au schimbat odată cu dezvoltarea tehnologică, însă legislația muncii care a favorizat, sub diverse forme, „monopolul” operatorilor portuari recunoscuți s-a menținut într-o măsură mai mare sau mai mică în anumite state membre<sup>2</sup>.

4. În anul 2014<sup>3</sup>, Curtea a considerat că legislația spaniolă a muncii privind arimarea, care respecta criteriile *tradiționale* în această materie, este incompatibilă cu libertatea de stabilire consacrată la articolul 49 TFUE.

5. Legiuitorul Uniunii, înainte și după pronunțarea hotărârii respective, nu a reușit, în pofida încercărilor Comisiei, să armonizeze cea parte din regimul prestării de servicii portuare referitoare la raporturile de muncă și la condițiile sociale ale lucrătorilor portuari<sup>4</sup>.

6. Aceste două trimiteri preliminare vor permite Curții să stabilească dacă normele belgiene (care prevăd un regim de muncă special în ceea ce privește recrutarea lucrătorilor portuari) sunt compatibile cu libertatea de stabilire. De asemenea, hotărârea pe care o va pronunța va putea institui criterii suplimentare pentru a clarifica supunerea regimului lucrătorilor portuari cerințelor de drept al Uniunii și în special celor privind libertatea respectivă. Porturile nu reprezintă un spațiu situat în afara dreptului<sup>5</sup>.

## I. Cadrul juridic

### A. Dreptul Uniunii

7. Articolul 49 TFUE prevede:

„În conformitate cu dispozițiile care urmează, sunt interzise restricțiile privind libertatea de stabilire a resortisanților unui stat membru pe teritoriul altui stat membru. Această interdicție vizează și restricțiile privind înființarea de agenții, sucursale sau filiale de către resortisanții unui stat membru stabiliți pe teritoriul altui stat membru.

Libertatea de stabilire presupune accesul la activități independente și exercitarea acestora, precum și constituirea și administrarea întreprinderilor și în special a societăților în înțelesul articolului 54 al doilea paragraf, în condițiile definite pentru resortisanții proprii de legislația țării de stabilire, sub rezerva dispozițiilor capitolului privind capitalurile.”

2 Van Hooydonk, E., *Port labour in the EU. Labour Market, Qualifications & Training Health & Safety*. Volume I – *The EU Perspective*, Study commissioned by the European Commission, Bruxelles, 2014,

<https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/maritime/ports/doc/2014-ec-port-labour-study-vol-1-update-5-12-2014.pdf>

3 Hotărârea din 11 decembrie 2014, Comisia/Spania (C-576/13, EU:C:2014:2430, denumită în continuare „Hotărârea Comisia/Spania”).

4 Regimul lor este exclus din domeniul de aplicare al noului Regulament (UE) 2017/352 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 februarie 2017 de stabilire a unui cadru privind furnizarea de servicii portuare și a normelor comune privind transparența financiară a porturilor (JO 2017, L 57, p. 1). Articolul 9 din regulament menține competența statelor membre de reglementare a acestei materii conflictuale.

5 Van Hooydonk, E., *The law ends where the port area begins. On the anomalies of port law*, Inaugural lecture at the launch of Portius – International and EU Port Law Centre, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2010, p. 47.

## ***B. Dreptul belgian***

### *1. Wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid*<sup>6</sup>

8. Din textul său, care a fost modificat în mod succesiv, următoarele articole sunt relevante în prezenta cauză:

„Articolul 1

În zonele portuare, nimeni nu poate dispune realizarea muncii portuare de către lucrători care nu au calitatea de lucrători portuari recunoscuți.

Articolul 2

Delimitarea zonelor portuare și a muncii portuare, astfel cum a fost stabilită de rege în conformitate cu articolele 35 și 37 din Legea din 5 decembrie 1968 privind contractele colective de muncă și comitetele paritare, intră în domeniul de aplicare al prezentei legi.

Articolul 3

Regele stabilește condițiile și procedurile de recunoaștere a lucrătorilor portuari, după obținerea avizului comitetului paritar competent pentru zona portuară în cauză.

[...]

Articolul 3 bis

După avizul comitetului paritar competent pentru zona portuară în cauză, regele poate obliga angajatorii care recrutează lucrători portuari în zona respectivă să se afilieze unei organizații patronale recunoscute de aceasta, care respectă, în calitate de mandatar, toate obligațiile care decurg pentru angajatori, în temeiul legislației privind munca individuală și colectivă și al legislației muncii, din angajarea lucrătorilor portuari.

Pentru a putea fi recunoscută, organizația patronală la care se referă paragraful anterior trebuie să aibă drept membri majoritatea angajatorilor interesați.”

### *2. Koninklijk besluit van 12 januari 1973 tot oprichting en vaststelling van de benaming en van de bevoegdheid van het Paritair Comité voor het Havenbedrijf*<sup>7</sup>

9. Articolul 1 prevede:

„Se instituie un comitet paritar, denumit «comitetul paritar al porturilor» (competent în ceea ce privește lucrătorii în general și angajatorii lor), pentru:

toți lucrătorii și angajatorii lor, care, în zonele portuare:

A. efectuează activități portuare ca activitate principală sau accesorie, cu alte cuvinte orice manipulare a mărfurilor transportate pe cale maritimă sau fluvială, ferată sau rutieră și orice serviciu auxiliar cu privire la mărfurile menționate, indiferent dacă astfel de activități se desfășoară pe docuri, pe căi

<sup>6</sup> Legea din 8 iunie 1972 privind munca portuară (denumită în continuare „Legea din 1972”).

<sup>7</sup> Decretul regal din 12 ianuarie 1973 de instituire a Comisiei paritare a porturilor și de stabilire a denumirii și a competenței sale.

navigabile, pe debarcadere sau în unitățile care se ocupă cu importul, exportul sau tranzitul mărfurilor, precum și orice manipulare a mărfurilor transportate pe cale maritimă sau fluvială a căror destinație sau origine sunt docurile unităților industriale.

Se înțelege prin:

1. Manipulări de mărfuri:

- a) mărfuri: toate mărfurile, containerele și mijloacele de transport incluse, excluzând numai:
- transportul de petrol în vrac, produse petroliere (lichide) și materii prime lichide pentru rafinării, industria chimică și activități de depozitare și prelucrare la instalațiile petroliere;
  - pește transportat pe vase de pescuit;
  - gaze lichefiate sub presiune și la vrac.
- b) manipulare: încărcarea, descărcarea, arimarea, dezarimarea, mutarea încărcăturii, descărcarea în vrac, punerea în mișcare, clasificarea, selectarea, măsurarea, paletizarea, depaletizarea, precum și compunerea și descompunerea unităților de încărcătură.

2. Servicii auxiliare legate de aceste mărfuri: marcarea, cântărire, măsurare, calcularea volumului, verificare, primire, protejare (cu excepția serviciilor de protecție furnizate de întreprinderi aflate sub jurisdicția Comisiei mixte pentru servicii de protecție și/sau supraveghere în numele întreprinderilor care raportează Comisiei comune a porturilor), livrare, prelevare și sigilare, amarare și dezamarare.

[...]"

3. *Koninklijk besluit van 5 juli 2004 betreffende de erkenning van havenarbeiders in de havengebieden die onder het toepassingsgebied vallen van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid*<sup>8</sup>

10. Acesta prevedea inițial o obligație de recunoaștere a tuturor lucrătorilor portuari care realizează munci portuare în sensul Decretului regal din 1973. Aceștia ar fi clasificați, după recunoașterea lor, în contingentul (*pool*) general sau în cel logistic.

11. Decretul regal din 5 iulie 2004 a fost modificat prin Decretul regal din 10 iulie 2016, care a fost adoptat ca urmare a scrisorii de punere în întârziere trimise de Comisie Belgiei la 28 martie 2014<sup>9</sup>.

8 Decretul regal din 5 iulie 2004 privind recunoașterea lucrătorilor portuari din zonele portuare incluse în domeniul de aplicare al Legii din 8 iunie 1972 privind munca portuară (denumit în continuare „Decretul regal din 5 iulie 2004”).

9 Koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 juli 2004 betreffende de erkenning van havenarbeiders in de havengebieden die onder het toepassingsgebied vallen van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid (Decretul regal din 10 iulie 2016 de modificare a Decretului regal din 5 iulie 2004 privind recunoașterea lucrătorilor portuari din zonele portuare incluse în domeniul de aplicare al Legii din 8 iunie 1972 privind munca portuară, denumit în continuare „Decretul regal din 10 iulie 2016”; *Belgisch Staatsblad* din 13 iulie 2016). Decretul regal din 5 iulie 2004 a fost modificat recent prin Koninklijk besluit van 26 juni 2020 tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 juli 2004 betreffende de erkenning van havenarbeiders in de havengebieden die onder het toepassingsgebied vallen van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid (Decretul regal din 26 iunie 2020 de modificare a Decretului regal din 5 iulie 2004 privind recunoașterea lucrătorilor portuari din zonele portuare care sunt incluse în domeniul de aplicare al Legii din 8 iunie 1972 de organizare a activității portuare), care a intrat în vigoare la 1 iulie 2020 și care nu este aplicabil *ratione temporis* în aceste litigii.

12. În urma acestei modificări, Decretul regal din 5 iulie 2004, în versiunea sa aplicabilă în prezentele cauze, prevede:

#### „Articolul 1

§ 1. În fiecare zonă portuară, lucrătorii portuari sunt recunoscuți de comitetul paritar constituit, denumit în continuare «comisia administrativă», înființat în cadrul subcomitetului paritar competent pentru zona portuară în cauză. Comisia administrativă respectivă va fi constituită din:

1. un președinte și un vicepreședinte;
2. patru membri efectivi și patru membri supleanți desemnați de organizațiile patronale reprezentate în cadrul subcomitetului paritar;
3. patru membri efectivi și patru membri supleanți desemnați de organizațiile de lucrători reprezentate în cadrul subcomitetului paritar;
4. unul sau mai mulți secretari.

În ceea ce privește funcționarea comisiei administrative, sunt aplicabile dispozițiile Decretului regal din 6 noiembrie 1969 de stabilire a modalităților generale de funcționare a comitetelor și a subcomitetelor paritare, precum și normele speciale prevăzute la articolul 10 din prezentul decret regal.

§ 2. Cererea de recunoaștere se depune în scris la subcomitetul paritar competent conform modelului pus la dispoziție în acest scop.

În cerere se indică dacă aceasta este depusă în vederea angajării în *pool* sau în afara lui.

§ 3. Prin derogare de la dispozițiile alineatului 1 primul paragraf, pentru lucrătorii care desfășoară o activitate în sensul articolului 1 din [Decretul regal din 12 ianuarie 1973], în locurile în care mărfurile sunt supuse, cu ocazia pregătirii distribuției sau a expedierii lor ulterioare, unei transformări care dă naștere în mod indirect unei valori adăugate identificabile și care dețin un certificat de siguranță denumit «lucrători logistici», un astfel de certificat de siguranță este echivalent cu recunoașterea în sensul [Legii din 1972].

Angajatorul care a semnat un contract de muncă cu un lucrător trebuie să solicite certificatul de siguranță pentru desfășurarea activităților menționate la paragraful anterior, iar eliberarea se efectuează în urma prezentării cărții de identitate și a contractului de muncă. Modalitățile acestei proceduri se stabilesc printr-un contract colectiv de muncă.

#### Articolul 2

§ 1. Lucrătorii portuari menționați la articolul 1 alineatul 1 primul paragraf, odată ce sunt recunoscuți, sunt sau nu incluși în *pool*-ul lucrătorilor portuari.

Se ține seama de necesitatea de forță de muncă pentru recunoașterea lor în vederea luării în considerare a acestora în cadrul *pool*-ului.

§ 2. Lucrătorii portuari angajați în *pool* sunt recunoscuți pentru o durată determinată sau nedeterminată.

Modalitățile privind durata recunoașterii se stabilesc prin contract colectiv.

§ 3. Lucrătorii portuari care nu sunt incluși în *pool* sunt angajați printr-un contract de muncă în conformitate cu Legea din 3 iulie 1978 privind contractele de muncă.

Durata recunoașterii este limitată la durata acestui contract de muncă.

[...]

#### Articolul 4

§ 1. În vederea recunoașterii ca lucrător portuar, în sensul articolului 1 § 1 primul paragraf, se aplică următoarele condiții de recunoaștere:

[...]

2. declararea lucrătorului ca fiind apt din punct de vedere medical pentru munca portuară de către serviciul extern pentru prevenire și protecție la locul de muncă, la care este afiliată organizația patronală desemnată drept mandatar în temeiul articolului 3 *bis* din [Legea din 1972];
3. promovarea de către acesta a testelor psihotehnice efectuate de organismul desemnat în acest scop de organizația patronală care a fost numită în calitate de mandatar în conformitate cu articolul 3 *bis* din [Legea din 1972]; obiectivul acestor teste este de a examina dacă candidatul pentru postul de lucrător portuar este suficient de inteligent și are personalitatea și motivația corespunzătoare pentru a putea îndeplini, după o formare, funcția de lucrător portuar;

[...]

6. participarea sa timp de trei săptămâni la cursuri pregătitoare pentru a lucra în siguranță, precum și pentru a obține o calificare profesională, și promovarea cu succes a probei finale. Autoritatea competentă poate determina condițiile de calitate pe care trebuie să le îndeplinească formarea, care poate fi oferită în mod liber;
7. în ultimii cinci ani, lucrătorul nu a făcut obiectul unei măsuri de retragere a recunoașterii în calitate de lucrător portuar în temeiul articolului 7 primul paragraf, 1° sau 3° din prezentul decret [...];
8. în cazul recunoașterii unui lucrător portuar prevăzut la articolul 2 § 3, în plus, deținerea unui contract de muncă.

§ 2. Recunoașterea unui lucrător portuar este valabilă în fiecare zonă portuară, astfel cum este delimitată de lege în temeiul articolelor 35 și 37 din Legea din 5 decembrie 1968 privind contractele colective de muncă și comitetele paritare.

Condițiile și modalitățile în care lucrătorul portuar poate fi încadrat în muncă într-o altă zonă portuară decât cea în care este recunoscut se stabilesc prin contract colectiv.

Organizația patronală numită în calitate de mandatar conform articolului 3 *bis* din [Legea din 1972] își menține calitatea de mandatar în cazul în care lucrătorul portuar este încadrat în muncă în afara zonei portuare în care a fost recunoscut.

§ 3. Lucrătorii portuari care pot dovedi că îndeplinesc în alt stat membru al Uniunii condiții echivalente în domeniul muncii portuare nu mai sunt supuși condițiilor respective, în ceea ce privește aplicarea prezentului decret.

§ 4. Cererile de recunoaștere și de reînnoire se depun la comisia administrativă și sunt soluționate de aceasta.

[...]

#### Articolul 13/1

1° contractul de muncă prevăzut la articolul 2 § 3 al doilea paragraf trebuie încheiat pe durată nedeterminată;

2° contractul de muncă la care se referă articolul 2 § 3 al doilea paragraf trebuie încheiat pentru o durată minimă de 2 ani;

3° contractul de muncă la care se referă articolul 2 § 3 al doilea paragraf trebuie încheiat pentru o durată minimă de 1 an;

4° contractul de muncă prevăzut la articolul 2 § 3 al doilea paragraf trebuie încheiat pentru o durată minimă de 6 luni.

[...]

#### Articolul 15/1

În vederea aplicării prezentului decret regal:

1° lucrătorii portuari recunoscuți în temeiul fostului articol 2 al doilea paragraf sunt recunoscuți deplin drept ca lucrători portuari incluși în *pool*, în conformitate cu articolul 2 § 1, fără a aduce atingere aplicării articolelor 5-9 din prezentul decret regal;

2° lucrătorii portuari recunoscuți în temeiul fostului articol 2 al treilea paragraf sunt asimilați deplin drept lucrătorilor logistici menționați la articolul 1 § 3, fără a aduce atingere aplicării articolelor 5-9 din prezentul decret regal.

[...]”

## II. Litigiile și întrebările preliminare

### A. Cauza C-407/19

13. Katoen Natie Bulk Terminals NV (denumită în continuare „Katoen”) <sup>10</sup> și General Services Antwerp NV (denumită în continuare „General Services”) <sup>11</sup> sunt două societăți cu sediul social în Belgia, a căror activitate în această țară și în străinătate include operațiuni portuare.

10 Katoen își desfășoară activitatea în domeniul întreținerii bunurilor și a mărfurilor în sens larg. Aceasta realizează operațiuni, în porturi din întreaga lume, precum imbarcarea și debarcarea navelor care provin sau pleacă în alte state membre, depozitarea, cântărirea, ambalarea, împachetarea produselor și a mărfurilor, furnizarea de servicii logistice și de sprijin logistic, precum și implementarea serviciilor de transport internațional și național de mărfuri.

11 General Services facilitează, în Belgia și în străinătate, încadrarea în muncă și integrarea persoanelor pe piața muncii în cadrul unor activități precum executarea sarcinilor logistice, manipularea bunurilor și a mărfurilor în sensul cel mai larg și transportul național și internațional de bunuri.

14. La 5 septembrie 2016, cele două întreprinderi au atacat la Raad van State (Consiliul de Stat, Belgia) Decretul regal din 10 iulie 2016. Au solicitat anularea sa, deoarece, în opinia lor, acesta încalca libertățile fundamentale ale pieței interne a Uniunii, precum și normele în materia liberei concurențe<sup>12</sup> și, deși, aparent, urmărea liberalizarea pieței muncii, în realitate, confirma sau introducea până la șapte restricții inutile și disproporționate în legislația privind activitățile portuare.

15. Printre aceste restricții se remarcă:

- cerința privind recunoașterea tuturor lucrătorilor portuari care nu desfășoară activități logistice de către o comisie administrativă compusă din organizații patronale și din sindicate, ceea ce generează o piață a muncii închisă („*closed shop*”);
- organizațiile patronale locale și sindicatele din fiecare zonă controlează entitățile care determină aptitudinea medicală, condițiile psihotehnice și cursurile de formare profesională a candidaților la postul de lucrător portuar;
- deschiderea accesului la piața muncii portuare pentru lucrătorii neincluși în *pool* (cei care încheie un contract de muncă în mod direct cu un angajator) este pur teoretică: recunoașterea acestor lucrători este limitată la durata contractului lor de muncă și trebuie solicitată pentru fiecare nou contract.

16. Acestea adăugau că restricțiile respective depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor de interes general urmărite și nu sunt justificate. Faptul că Comisia Europeană a închis procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor din motive politice, limitându-se să urmărească situația, nu reduce incompatibilitatea acestor măsuri cu dreptul Uniunii.

17. Guvernul belgian contestă că Decretul regal din 10 iulie 2016 încalcă libertatea de stabilire sau alte libertăți. Nici scrisoarea de punere în întârziere formulată de Comisie, nici jurisprudența Curții citată de întreprinderile reclamante nu furnizează dovezi suficiente în sensul că ar exista vreo încălcare. Comisia nu a închis procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor din motive politice, ci a urmare a faptului că s-a răspuns preocupărilor pe care le-a exprimat.

18. În opinia guvernului belgian, nu există o discriminare directă sau indirectă, deoarece toate societățile, indiferent de locul unde sunt stabilite, sunt supuse acelorași reguli. Cele din alte state membre beneficiază de un tratament identic cu cele naționale.

19. În sfârșit, guvernul belgian susține că, în cazul în care ar exista restricțiile denunțate (fapt pe care îl contestă), legislația privind activitățile portuare, din care face parte Decretul regal din 10 iulie 2016, este o normă necesară, proporțională și suficient de justificată, deoarece:

- garantează lucrătorilor portuari un nivel ridicat de siguranță;
- prevede o flexibilitate suficientă, deoarece acești lucrători sunt (sau pot fi) încadrați în muncă într-un mod care să ia în considerare fluctuația constantă a ofertei de muncă, și
- asigură calitatea și securitatea activităților portuare.

<sup>12</sup> În opinia sa, Decretul regal atacat încalcă articolul 106 alineatul (1) TFUE.

20. În acest context, Raad van State (Consiliul de Stat) adresează Curţii următoarele întrebări preliminare:

- „1) Articolul 49, 56, 45, 34, 35, 101 sau 102 TFUE coroborat sau nu cu articolul 106 alineatul (1) TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune reglementării prevăzute la articolul 1 din Decretul regal din 5 iulie 2004 [...] coroborat cu articolul 2 din Decretul regal din 5 iulie 2004, menţionat anterior, şi anume reglementarea potrivit căreia lucrătorii portuari vizaţi la articolul 1 alineatul 1 primul paragraf din Decretul regal din 5 iulie 2004, menţionat anterior, atunci când sunt recunoscuţi de comisia administrativă compusă, în mod paritar, în parte din membri desemnaţi de organizaţiile patronale reprezentate în subcomitetul paritar în cauză şi în parte din membri desemnaţi de organizaţiile lucrătorilor reprezentate în subcomitetul paritar, fie sunt incluşi în *pool*-ul lucrătorilor portuari, fie nu sunt incluşi, ținându-se cont, la recunoaşterea includerii, de nevoia de forţă de muncă, şi luându-se în considerare şi faptul că nu s-a prevăzut un termen limită de decizie pentru această comisie administrativă, iar împotriva deciziilor sale de recunoaştere s-a prevăzut numai o cale de atac jurisdicţională?
- 2) Articolul 49, 56, 45, 34, 35, 101 sau 102 TFUE coroborat sau nu cu articolul 106 alineatul (1) TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune reglementării prevăzute la articolul 4 alineatul 1 punctele 2°, 3°, 6° şi 8° din Decretul regal din 5 iulie 2004, astfel cum au fost înlocuite, respectiv introduse, de articolul 4 punctele 2°, 3°, 4° şi 6° din Decretul regal atacat din 10 iulie 2016, şi anume reglementarea care, pentru recunoaşterea ca lucrător portuar, impune drept condiţie ca lucrătorul a) să fie declarat apt din punct de vedere medical pentru munca portuară de către serviciul extern pentru prevenire şi protecţie la locul de muncă, la care este afiliată organizaţia patronală desemnată drept mandatar în temeiul articolului 3 *bis* din Legea din 8 iunie 1972 «privind munca portuară» şi b) să fi promovat testele psihotehnice organizate de organismul desemnat drept mandatar în acest scop de către organizaţia patronală recunoscută, în temeiul aceluiaşi articol 3 *bis* din Legea din 8 iunie 1972, c) să fi urmat, timp de trei săptămâni, cursurile de pregătire pentru securitatea muncii şi pentru obţinerea calificării profesionale şi să fi promovat testul final şi d) trebuie să dispună deja de un contract de muncă, inclusiv în cazul unui lucrător portuar care nu este inclus în *pool*, coroborată cu articolul 4 alineatul 3 din Decretul regal din 5 iulie 2004, potrivit căruia lucrătorii portuari străini trebuie să poată demonstra că îndeplinesc condiţii comparabile în alt stat membru, astfel încât, pentru aplicarea reglementării atacate, nu mai sunt supuşi acestor condiţii?
- 3) Articolul 49, 56, 45, 34, 35, 101 sau 102 TFUE coroborat sau nu cu articolul 106 alineatul (1) TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune reglementării prevăzute la articolul 2 alineatul 3 din Decretul regal din 5 iulie 2004, astfel cum a fost înlocuit de articolul 2 din Decretul regal atacat din 10 iulie 2016, şi anume reglementarea prin care, pentru lucrătorii portuari care nu sunt incluşi în *pool* şi care sunt recrutaţi, prin urmare, direct de angajator cu un contract de muncă în conformitate cu Legea din 3 iulie 1978 «privind contractele de muncă», durata recunoaşterii este limitată la durata acestui contract de muncă, astfel încât trebuie demarată de fiecare dată o nouă procedură de recunoaştere?
- 4) Articolul 49, 56, 45, 34, 35, 101 sau 102 TFUE coroborat sau nu cu articolul 106 alineatul (1) TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune reglementării prevăzute la articolul 13/1 din Decretul regal din 5 iulie 2004, astfel cum a fost introdus de articolul 17 din Decretul regal din 10 iulie 2016 atacat, şi anume măsura tranzitorie prin care contractul de muncă menţionat în a treia întrebare preliminară trebuie încheiat iniţial pe durată nedeterminată; de la 1 iulie 2017, pentru cel puţin doi ani; de la 1 iulie 2018, pentru cel puţin un an; de la 1 iulie 2019, pentru cel puţin şase luni; de la 1 iulie 2020, pentru o durată care poate fi stabilită în mod liber?
- 5) Articolul 49, 56, 45, 34, 35, 101 sau 102 TFUE coroborat sau nu cu articolul 106 alineatul (1) TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune reglementării cuprinse la articolul 15/1 din Decretul regal din 5 iulie 2004, astfel cum a fost introdus de articolul 18 din Decretul regal din 10 iulie 2016, şi anume măsura (tranzitorie) prin care lucrătorii portuari recunoscuţi în baza vechii reglementări

sunt recunoscuți de drept ca lucrători portuari în *pool*, fapt care îngreunează posibilitatea angajării directe (cu un contract permanent) a acestor lucrători portuari de către un angajator și împiedică angajatorii să mențină în serviciul lor lucrători calificați, încheind un contract permanent direct cu aceștia și oferindu-le acestora din urmă securitatea locului de muncă, în conformitate cu normele din legislația comună a muncii?

- 6) Articolul 49, 56, 45, 34, 35, 101 sau 102 TFUE coroborat sau nu cu articolul 106 alineatul (1) TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune reglementării prevăzute la articolul 4 paragraful 2 din Decretul regal din 5 iulie 2004, astfel cum a fost înlocuit de articolul 4 punctul 7° din Decretul regal din 10 iulie 2016, și anume reglementarea prin care un contract colectiv de muncă stabilește condițiile și modalitățile în care un lucrător portuar poate fi angajat într-o altă zonă portuară decât cea în care a fost recunoscut, fapt care limitează mobilitatea lucrătorilor între zonele portuare, fără ca autorul reglementării să clarifice care sunt aceste condiții sau modalități?
- 7) Articolul 49, 56, 45, 34, 35, 101 sau 102 TFUE coroborat sau nu cu articolul 106 alineatul (1) TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune reglementării prevăzute la articolul 1 alineatul 3 din Decretul regal din 5 iulie 2004, astfel cum a fost înlocuit de articolul 1 punctul 2° din Decretul regal din 10 iulie 2016, și anume reglementarea prin care lucrătorii (din logistică) care prestează o muncă, în sensul articolului 1 din Decretul regal din 12 ianuarie 1973 «de înființare și de stabilire a denumirii și competenței Comitetului Paritar pentru Administrarea portuară», în locuri în care mărfurile sunt supuse unor transformări în vederea pregătirii pentru distribuirea sau expedierea lor ulterioară, ducând în mod indirect la o valoare adăugată identificabilă, trebuie să dispună de un certificat de siguranță, care echivalează cu o recunoaștere în sensul Legii din 8 iunie 1972 «privind munca portuară», luând în considerare că acest certificat este solicitat de angajatorul care a semnat un contract de muncă cu un lucrător în vederea desfășurării unor activități în acest sens, iar eliberarea acestuia are loc pe baza prezentării contractului de muncă și a cărții de identitate, modalitățile procedurii care trebuie respectată fiind stabilite prin intermediul contractului colectiv de muncă, fără ca autorul reglementării să ofere clarificări în această privință?”

## **B. Cauza C-471/19**

21. Middlegate Europe este o întreprindere de transport cu sediul social în Zeebrugge (Belgia), care își desfășoară activitatea în întreaga Europă. În cadrul transportului internațional rutier, lucrătorii săi pregătesc, cu ajutorul unui tractor-remorcher, pe cheiul portului din Zeebrugge, printre altele, remorci pentru încărcarea lor în vederea expedierii în Regatul Unit și în Irlanda.

22. Ca urmare a unui control efectuat la 12 ianuarie 2011, poliția a întocmit un proces-verbal împotriva Middlegate Europe pentru încălcarea articolului 1 din Legea din 1972 (efectuarea de activități portuare de către un lucrător portuar nerecunoscut). Prin decizia din 17 ianuarie 2013, acesteia i s-a aplicat o amendă de 100 de euro.

23. Middlegate Europe a contestat sancțiunea la arbeidsrechtbank te Gent, afdeling Brugge (Tribunalul pentru Litigii de Muncă din Gent, Secția din Brugge, Belgia), care a respins acțiunea ca neîntemeiată. Arbeidshof te Gent (Curtea pentru Litigii de Muncă din Gent, Belgia) a respins de asemenea apelul declarat împotriva hotărârii primei instanțe.

24. Middlegate Europe a declarat recurs la Hof van Cassatie (Curtea de Casație, Belgia), susținând că articolele 1 și 2 din Legea din 1972 încalcă articolele 10, 11 și 23 din Constituția Belgiei (principiul egalității și libertatea schimburilor comerciale și libertatea întreprinderilor de a desfășura o activitate economică).

25. În procedura respectivă, Hof van Cassatie (Curtea de Casație) a formulat o întrebare preliminară privind constituționalitatea în fața Grondwettelijk Hof (Curtea Constituțională, Belgia). Aceasta din urmă consideră că, pentru a răspunde la întrebare, este necesară o hotărâre preliminară a Curții, având în vedere că în fața ei s-au invocat, în favoare sau împotriva, motive de drept privind compatibilitatea legii naționale cu dreptul Uniunii.

26. Concret, instanța de trimitere adresează următoarele întrebări preliminare:

- „1) Articolul 49 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene coroborat sau nu cu articolul 56 din același tratat, cu articolele 15 și 16 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și cu principiul egalității de tratament trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care obligă persoanele sau întreprinderile care doresc să desfășoare activități de muncă portuară în sensul [...] [Legii din 1972] [...] – inclusiv activități fără legătură cu încărcarea și descărcarea navelor în sens strict – într-o zonă portuară belgiană să recurgă în acest scop numai la lucrători portuari recunoscuți?
- 2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, Grondwettelijk Hof (Curtea Constituțională) poate să mențină cu titlu provizoriu efectele articolelor 1 și 2 din [Legea din 1972] pentru a evita insecuritatea juridică și tensiunile sociale și pentru a permite legiuitorului să le aducă în conformitate cu obligațiile care rezultă din dreptul Uniunii?”

### III. Procedura în fața Curții

27. S-a decis conexarea cauzelor C-407/19 și C-471/19, Katoen, guvernul belgian și Comisia formulând observații scrise.

28. Ședința care ar fi trebuit să se desfășoare la 23 aprilie 2020 a fost înlocuită cu întrebări scrise, pe care Curtea le-a adresat părților și la care acestea au răspuns.

### IV. Precizări prealabile

#### A. *Situație pur internă?*

29. Având în vedere că litigiile din care rezultă aceste trimiteri preliminare se referă la situații care nu conțin elemente transfrontaliere, s-ar putea ridica problema [astfel cum procedează Raad van State (Consiliul de Stat)]<sup>13</sup> dacă Curtea este competentă să soluționeze întrebările preliminare.

30. În principiu, dispozițiile TFUE privind libertățile de circulație, precum și actele adoptate pentru punerea în aplicare a acestora nu își găsesc aplicarea într-o situație în care toate elementele se limitează la interiorul unui singur stat membru<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Punctele 35 și 36 din decizia de trimitere.

<sup>14</sup> Hotărârea din 15 noiembrie 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punctul 47 și jurisprudența citată).

31. Ca excepție de la această regulă, Curtea a statuat că, în cazul în care instanța de trimitere o sesizează în cadrul unei proceduri în anularea unor dispoziții aplicabile nu numai resortisanților naționali, ci și resortisanților celorlalte state membre, decizia pe care această instanță o va adopta în urma hotărârii Curții pronunțate cu titlu preliminar va produce efecte și în privința acestor din urmă resortisanți, ceea ce justifică faptul ca ea să răspundă la întrebările care i-au fost adresate în raport cu dispozițiile tratatului referitoare la libertățile fundamentale în pofida faptului că toate elementele litigiului principal sunt limitate la un singur stat membru<sup>15</sup>.

32. În aceste cazuri, revine instanței de trimitere obligația de a justifica necesitatea interpretării preliminare a Curții<sup>16</sup>. Raad van State (Consiliul de Stat) a îndeplinit această obligație, subliniind că:

- Norma belgiană în litigiu se aplică în mod nediferențiat oricărui operator, indiferent de naționalitatea sa, care dorește să desfășoare activități economice portuare.
- Reglementarea respectivă se referă la zonele portuare belgiene de la Antwerpen și Zeebrugge, deschise transportului internațional într-un context foarte competitiv, ca urmare a proximității altor porturi ale așa-numitului „Hamburg-Le Havre range”.
- În aceste zone portuare există un interes transfrontalier evident: aici se desfășoară multe activități de import și de export de mărfuri, în care intervin operatori internaționali interesați să recurgă la lucrători portuari din alte state membre, în vederea realizării propriilor activități.

33. Având în vedere aceste considerații, apreciem că Raad van State (Consiliul de Stat) a justificat suficient faptul că, deși este vorba despre o situație pur internă, litigiul poate avea o dimensiune transfrontalieră, suficientă pentru a necesita colaborarea Curții prin intermediul unei trimeri preliminare.

## **B. Aplicabilitatea dreptului Uniunii**

34. În cauza C-407/19, Raad van State (Consiliul de Stat) formulează șapte întrebări referitoare la articolele 49, 56, 45, 34, 35, 101 și 102 TFUE coroborate sau nu cu articolul 106 alineatul (1) TFUE. Acesta menționează articolele respective cu scopul de a verifica dacă normele belgiene în litigiu sunt compatibile cu ele.

35. Or, în decizia de trimitere nu se indică motivul pentru care ar fi indispensabilă interpretarea *tuturor* acestor dispoziții de drept primar al Uniunii.

36. Concret, în această situație se află libera circulație a mărfurilor și, în măsură mai mică, libera prestare a serviciilor și libera circulație a lucrătorilor (în ceea ce le privește pe ultimele două, există anumite referiri în decizia respectivă). Raționamentul instanței de trimitere se concentrează pe libertatea de stabilire, ceea ce este logic, deoarece litigiul se referă la restricțiile pe care le implică regimul belgian de recrutare a lucrătorilor portuari pentru întreprinderile din alte state membre care doresc să se instaleze și să presteze servicii în porturile belgiene<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> *Ibidem*, punctul 51.

<sup>16</sup> *Ibidem*, punctul 55: „revine instanței de trimitere sarcina să indice Curții, în conformitate cu cele impuse la articolul 94 din Regulamentul de procedură al Curții, motivul pentru care, în pofida caracterului său pur intern, litigiul *pendinte* în fața acesteia prezintă un element de legătură cu dispozițiile dreptului Uniunii referitoare la libertățile fundamentale care face ca interpretarea preliminară solicitată să fie necesară pentru soluționarea respectivului litigiu”.

<sup>17</sup> Potrivit jurisprudenței Curții, atunci când o măsură națională restrânge diverse libertăți de circulație, examinarea sa se limitează la aprecierea compatibilității ei numai în raport cu una dintre aceste două libertăți dacă se dovedește că, în împrejurările speței, una dintre acestea este cu totul secundară în raport cu cealaltă și poate fi analizată în cadrul celeilalte (Hotărârea din 14 octombrie 2004, Omega, C-36/02, EU:C:2004:614, punctul 26, și Hotărârea din 26 mai 2005, Burmanjer și alții, C-20/03, EU:C:2005:307, punctul 34).

37. Decizia de trimitere nici nu conține suficiente explicații pentru a permite Curții să interpreteze normele de competență aplicabile întreprinderilor (articolele 101 și 102 TFUE) sau întreprinderilor publice sau întreprinderilor cu drepturi speciale ori exclusive [articolul 106 alineatul (1) TFUE] și să determine compatibilitatea cu acestea a reglementării naționale în litigiu<sup>18</sup>.

38. În această privință, trebuie să adăugăm că Curtea a examinat deja, în Hotărârea Becu și alții<sup>19</sup>, legislația belgiană privind lucrătorii portuari în lumina articolului 106 alineatul (1) TFUE coroborat cu articolele 101 și 102 TFUE. La momentul respectiv, aceasta a statuat că dispozițiile respective nu conferă particularilor dreptul de a se opune aplicării unei legislații a unui stat membru care impune obligația de a angaja numai lucrători portuari recunoscuți, precum cei menționați în Legea din 1972, și de a le plăti o remunerație care depășește cu mult salariile propriilor angajați sau pe cele plătite altor lucrători<sup>20</sup>.

39. Prin urmare, având în vedere conținutul deciziilor de trimitere, ceea ce trebuie să se interpreteze în esență este articolul 49 TFUE, pentru a verifica dacă acesta este încălcat de o reglementare națională cu caracteristicile descrise anterior. Va fi necesar de asemenea să se ia în considerare articolul 45 TFUE, referitor la libertatea de circulație a lucrătorilor.

### ***C. Drept primar sau norme de armonizare?***

40. Legiuitorul Uniunii nu a armonizat prestarea de servicii portuare decât după adoptarea Regulamentului 2017/352<sup>21</sup>. Încercările anterioare (în anii 2004 și 2007) de a adopta directive în această materie nu au avut succes, ca urmare, în mare parte, a opoziției sindicatelor lucrătorilor portuari, care nu erau de acord cu introducerea „handling-ului propriu” (*self-handling*)<sup>22</sup>.

41. Propunerea Comisiei făcea referire la această modalitate de operațiuni de încărcare și de descărcare în porturi, conform căreia lucrătorii companiei de transport maritim înseși (sau lucrătorii nerecunoscuți, angajați în mod direct de armatori sau de întreprinderile care prestează servicii portuare) sunt cei care le efectuează<sup>23</sup>.

18 Cu toate că, în observațiile întreprinderilor reclamante, se face referire la problemele de competență, decizia de trimitere nu le identifică în mod exact.

19 Hotărârea din 16 septembrie 1999 (C-22/98, EU:C:1999:419, punctele 26-30 și 37).

20 Curtea a statuat că, având în vedere că, pe durata raportului lor de muncă, lucrătorii portuari sunt integrați în întreprinderi, formând o unitate economică cu fiecare dintre acestea, lucrătorii respectivi nu constituie „întreprinderi” în sine, în sensul dreptului concurenței al Uniunii. Chiar dacă aceștia ar fi avuți în vedere în mod colectiv, nu se poate considera nici că operatorii portuari recunoscuți dintr-o zonă portuară pot constitui o întreprindere.

21 A se vedea Van Hooydonk, E., *The EU Seaports Regulation. A commentary on Regulation (EU) 2017/352 of the European Parliament and of the Council of 15 February 2017 establishing a framework for the provision of port services and common rules on the financial transparency of ports*, Portius Publishing, Antwerpen, 2019.

22 Notteboom, T. E., „The impact of changing market requirements on dock labour employment systems in Northwest European seaports”, în *International Journal Shipping and Transport Logistics*, 2018, nr. 4, p. 443, și Verhoeven, P., „Dock Labor Schemes in the Context of EU Law and Policy”, în *European Research Studies*, 2011, nr. 2, p. 155 și următoarele.

23 Articolul 3 punctul 9 din Propunerea de directivă definește „handling-ul propriu” drept „situația în care o întreprindere care ar putea în mod normal să contracteze servicii portuare, prestează către ea însăși, cu propria echipă și cu propriul personal de la sol [...], una sau mai multe categorii de servicii portuare conform criteriilor stabilite în prezenta directivă” [Documentul COM(2004) 654 final din 13 octombrie 2004, Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind accesul pe piața serviciilor portuare].

42. Astfel cum am menționat anterior<sup>24</sup>, Regulamentul 2017/352 a exclus din textul său elementul central al aspectelor legate de muncă privind serviciile portuare: articolul 9 alineatul (1) prevede că acesta „nu aduce atingere aplicării normelor de dreptul muncii și în domeniul muncii ale statelor membre”<sup>25</sup>. Regulamentul respectiv nu mai avea, așadar, nicio influență asupra aspectelor-cheie ale regimului juridic al operatorilor portuari<sup>26</sup>. Prin urmare, reglementările naționale în această materie trebuie analizate direct în raport cu dreptul primar al Uniunii.

43. În pofida faptului că nu este menționată în deciziile de trimitere, interpretarea Directivei 2005/36/CE privind recunoașterea calificărilor profesionale<sup>27</sup> ar putea fi relevantă.

#### ***D. Conexitatea dintre cele două trimiteri preliminare***

44. Ambele trimiteri preliminare (C-407/19 și C-471/19) sunt strâns legate între ele, motiv pentru care s-a procedat la conexarea lor. Totuși, acestea sunt formulate din perspective diferite: Grondwettelijk Hof (Curtea Constituțională) clarifică compatibilitatea legilor cu Constituția Belgiei, în timp ce Raad van State (Consiliul de Stat) verifică legalitatea dispozițiilor de rang inferior legii.

45. În cauza C-471/19 se ridică problema compatibilității cu articolul 49 TFUE a două articole din Legea din 1972, însă în legătură cu fapte care au avut loc în anul 2011, atunci când era în vigoare Decretul regal din 5 iulie 2004 fără modificările din anul 2016.

46. Astfel, Grondwettelijk Hof (Curtea Constituțională) solicită să se stabilească dacă articolele 1 și 2 din Legea din 1972, ca atare și fără a lua în considerare normele de punere în aplicare a acestora, sunt compatibile cu articolul 49 TFUE (și cu articolele 15 și 16 din cartă)<sup>28</sup>.

47. În cauza C-407/19, problema compatibilității se ridică în legătură cu normele administrative introduse prin Decretul regal din 10 iulie 2016.

#### **V. Prima întrebare preliminară adresată în cauza C-471/19**

48. Ne propunem să abordăm în primul rând compatibilitatea cu articolul 49 TFUE a legii naționale care limitează la lucrătorii „recunoscuți” posibilitatea de a fi angajați pentru muncile portuare. În continuare, vom face referire la articolele 15 și 16 din cartă. Aplicarea principiului egalității este inclusă în articolul 49 TFUE, astfel încât nu necesită o examinare specială.

24 Nota de subsol 4 din prezentele concluzii.

25 Articolul 9 alineatul (2) prevede că organul de administrare a portului sau autoritatea competentă solicită furnizorului de servicii portuare să acorde personalului condiții de muncă în conformitate cu obligațiile aplicabile în domeniul legislației sociale și a muncii și să respecte standardele sociale, astfel cum se prevede în dreptul Uniunii, dreptul intern sau contractele colective de muncă. Alineatele (3) și (4) ale articolului 9 se referă la menținerea drepturilor lucrătorilor în cazul schimbării furnizorului de servicii portuare.

26 Menționăm că articolul 14 din Regulamentul 2017/352 se referă la formarea personalului, precizând că „[f]urnizorii de servicii portuare se asigură că lucrătorii beneficiază de formarea necesară pentru a dobândi cunoștințele esențiale pentru activitatea lor, cu o atenție deosebită pentru aspectele legate de sănătate și siguranță, și că cerințele de formare sunt actualizate periodic pentru a răspunde provocărilor legate de inovarea tehnologică”.

27 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 (JO 2005, L 255, p. 22, Ediție specială, 05/vol. 8, p. 3).

28 Acest lucru pare să rezulte din cuprinsul punctelor B.8.2 și B.8.3 din decizia de trimitere: pentru Consiliul de Miniștri, întrebarea ar fi inadmisibilă, deoarece munca portuară ar fi definită în decretul regal de punere în aplicare a Legii din 1972. La această obiecție, Grondwettelijk Hof (Curtea Constituțională) răspunde că, deși decretul regal definește noțiunea de muncă portuară, articolele 1 și 2 din acea lege sunt cele care instituie sistemul de recrutare închis contestat în zonele portuare și care generează diferența de tratament în discuție.

### **A. Limitarea angajării lucrătorilor portuari drept restricție privind dreptul de stabilire**

49. Miza este exercitarea dreptului de stabilire (articolul 49 TFUE) al întreprinderilor care urmăresc să desfășoare activități în porturile belgiene, dar care doresc să angajeze alți lucrători decât operatorii portuari *recunoscuți*. Astfel cum am menționat anterior, aceștia din urmă sunt singurii autorizați să efectueze muncile portuare.

50. Conform unei jurisprudențe constante a Curții, constituie o restricție în sensul articolului 49 TFUE orice măsură națională care, chiar și atunci când este aplicabilă fără discriminare pe motive de naționalitate, interzice, îngreunează sau face mai puțin atractivă exercitarea de către resortisanții Uniunii a libertății de stabilire garantate de tratat<sup>29</sup>.

51. Legislația belgiană nu conține o discriminare directă pe motive de naționalitate, deoarece se aplică deopotrivă întreprinderilor belgiene și celor din alte state membre care doresc să se stabilească și să presteze servicii în zonele portuare. Or, toate acestea trebuie să angajeze lucrători recunoscuți pentru a-și desfășura activitatea, neavând posibilitatea să recurgă la propriii lucrători (sau la oricare alți lucrători nerecunoscuți).

52. Prin urmare, această regulă are consecințe negative pentru întreprinderile din alte state membre, care doresc să se stabilească în zonele portuare belgiene, deoarece nu pot angaja în mod liber și prin alte mijloace lucrători pentru activitățile desfășurate. În aceeași măsură, regula este aptă să împiedice sau să descurajeze aceste întreprinderi să se stabilească în porturile belgiene pentru a desfășura o activitate profesională în aceste porturi<sup>30</sup>.

53. Instanța de trimitere împărtășește această opinie, cu care suntem de acord. Aceasta recunoaște că obligația de a recruta lucrători portuari incluși în *pool*, în condiții care scapă de sub controlul întreprinderilor portuare, precum și obligația de a se afilia unei organizații patronale au drept consecință împiedicarea sau descurajarea stabilirii în zonele portuare belgiene a întreprinderilor din alte state membre<sup>31</sup>.

54. Din Hotărârea Comisia/Spania rezultă în mod clar că acest tip de măsuri constituie o restricție privind libertatea de stabilire<sup>32</sup>. Prin urmare, considerăm că nu este indispensabil să insistăm asupra acestui aspect.

### **B. Justificarea restricției**

55. Restricțiile privind libertatea de stabilire aplicabile fără discriminări pe motive de naționalitate pot fi justificate de motive imperative de interes general, cu condiția să fie de natură să garanteze îndeplinirea obiectivului pe care îl urmăresc și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului respectiv<sup>33</sup>.

29 Hotărârea Comisia/Spania, punctul 36, Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Memoria și Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, punctul 48), Hotărârea din 8 mai 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, punctul 59), și Hotărârea din 19 decembrie 2019, Comune di Bernareggio (C-465/18, EU:C:2019:1125, punctul 39).

30 A se vedea prin analogie Hotărârea din 5 noiembrie 2014, Somova (C-103/13, EU:C:2014:2334, punctele 41-45), și Hotărârea din 8 mai 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, punctul 60).

31 Decizia de trimitere, punctele B.14 și B.15.

32 La punctul 37 din hotărârea respectivă, Curtea a statuat că, „atât obligația de a se înscrie la o SAGEP [societate pe acțiuni de gestionare a docherilor] și, dacă este cazul, de a participa la capitalul acesteia, cât și obligația de a recruta cu prioritate lucrătorii puși la dispoziție de întreprinderea respectivă și de a angaja un număr minim de astfel de lucrători în mod permanent determină întreprinderile străine de gestionare a docherilor să realizeze o adaptare care poate avea consecințe financiare și poate perturba funcționarea lor de natură să descurajeze întreprinderile din alte state membre să se stabilească în aceste porturi”.

33 Hotărârea Comisia/Spania, punctul 47.

56. Instanța de trimitere a menționat în decizia sa de trimitere aceleași motive imperative de interes general invocate de guvernul belgian în observațiile sale<sup>34</sup>. Acestea sunt:

- necesitatea de a asigura securitatea portuară și de a preveni accidentele de muncă;
- necesitatea de a dispune de forță de muncă specializată, care să combine productivitatea, serviciile și competitivitatea în contextul fluctuației cererii de forță de muncă în zonele portuare;
- garantarea egalității de tratament în ceea ce privește drepturile sociale ale lucrătorilor portuari.

57. În ceea ce privește securitatea portuară, Curtea a acceptat-o drept cerință imperativă de interes general<sup>35</sup>. În prezenta cauză, invocarea securității portuare este legată de prevenirea accidentelor, considerându-se că este vorba despre o activitate care implică un risc semnificativ.

58. În ceea ce privește riscurile pe care le implică activitățile portuare, guvernul belgian și întreprinderile reclamante susțin teze contrare:

- Guvernul belgian susține că riscul de accidente este prezent nu numai la încărcarea și la descărcarea navelor, în sens strict, ci și în diversele activități strâns legate de acestea<sup>36</sup>.
- Întreprinderile reclamante, dimpotrivă, susțin că riscul pe care îl implică munca portuară s-a redus foarte mult odată cu dezvoltarea tehnologiei<sup>37</sup>. În opinia lor, autoritățile belgiene asimilează arimarea navelor, care este cea mai complexă activitate, cu alte activități cu risc mai mic (precum încărcarea și descărcarea camioanelor și a trenurilor care sosesc în port sau depozitarea și stivuirea mărfurilor într-un depozit), care revin în sarcina lucrătorilor obișnuiți din afara zonelor portuare, fără a le fi solicitată recunoașterea prealabilă. Acestea consideră că suprapunerea activităților din porturi nu le-ar face mai periculoase.

59. Analiza definitivă a acestor argumente revine instanței de trimitere, dar nu excludem că activitățile portuare prezintă în continuare, chiar și în prezent, un nivel de risc suficient pentru a justifica faptul că autoritățile dintr-un stat membru decid să adopte norme care garantează securitatea zonelor portuare.

34 Guvernul belgian a făcut aluzie (cu foarte puține argumente) la protecția siguranței publice, având în vedere necesitatea de a combate traficul ilegal de mărfuri care poate avea loc în porturi. Considerăm că această presupusă justificare nu este relevantă, întrucât sarcina de a combate activitățile ilegale din porturi revine autorităților vamale și polițienești, iar nu lucrătorilor portuari.

35 „Obiectivul de a asigura siguranța în apele portuare constituie un asemenea motiv imperativ de interes general”: Hotărârea Comisia/Spania, punctul 51, și Hotărârea din 17 martie 2011, Naftiliaki Etaireia Thasou și Amaltheia I Naftiki Etaireia (C-128/10 și C-129/10, EU:C:2011:163, punctul 45). Curtea a subliniat de asemenea că serviciul de pilotaj constituie un serviciu tehnico-nautic esențial pentru menținerea siguranței în apele portuare, având caracteristicile unui serviciu public (Hotărârea din 18 iunie 1998, Corsica Ferries France, C-266/96, EU:C:1998:306, punctul 60).

36 Guvernul belgian adaugă că aceste sarcini sunt indeplinite frecvent prin intermediul unor utilaje specifice, a căror manipulare necesită cunoștințe tehnice și experiență suficientă. În plus, o zonă portuară se caracterizează prin faptul că activitățile trebuie să se desfășoare într-un spațiu relativ mic, în care se intersectează în mod inevitabil toate tipurile de sarcini și de utilaje, toate în apropierea apei, a docurilor, cu căi ferate care traversează zona, macarale și produse care trebuie descărcate cu precauții speciale. Activitățile respective implică un pericol mai mic atunci când sunt desfășurate în afara zonelor portuare. Pentru aceste motive, riscul unui accident de muncă este proporțional mai mare într-o zonă portuară.

37 În opinia întreprinderilor reclamante, nivelul tot mai ridicat de mecanizare a manipulării mărfurilor, operarea computerizată a macaralelor pentru containere și a vehiculelor de ridicare din terminalele portuare, cântărirea și numărarea automate ale mărfurilor, automatizarea depozitelor, scanarea containerelor expediate pentru detectarea avariilor sau folosirea camioanelor fără șofer ar fi redus mult riscurile pe care le implică activitățile portuare.

60. Organizația Internațională a Muncii (denumită în continuare „OIM”) a elaborat recomandări care evidențiază riscul pe care îl implică activitățile portuare<sup>38</sup>. Cu toate că aceasta recunoaște progresele în domeniul respectiv, asigură că „se consideră în continuare că *munca portuară implică un risc foarte mare de accidente*”<sup>39</sup>.

61. Securitatea portuară, ca obiectiv orientat spre prevenirea accidentelor, poate fi calificată drept cerință imperativă de interes general. Sub această formă, ar putea justifica restricții privind accesul la munca portuară, inclusiv cele care se referă la condițiile de recrutare a personalului care o realizează.

62. În ceea ce privește protecția lucrătorilor, Curtea a admis-o de asemenea, în termeni generali, drept unul dintre motivele imperative de interes general care pot justifica restricțiile privind libertatea de stabilire<sup>40</sup>.

63. Guvernul belgian invocă protecția condițiilor de muncă ale lucrătorilor portuari care au fost deja recunoscuți și care fac parte din *pool*, față de cea a lucrătorilor portuari care nu au beneficiat de această recunoaștere și nu au fost incluși în *pool*. În opinia noastră, acest argument nu este suficient pentru a admite că protecția lucrătorilor respectivi permite limitarea recrutării lucrătorilor portuari, fiind preferați unii în defavoarea celorlalți, astfel cum prevede Legea din 1972.

64. Acest tip de măsură ar putea găsi o anumită justificare în Convenția 137 asupra muncii în porturi, adoptată la Geneva la 25 iunie 1973 în cadrul OIM (denumită în continuare „Convenția nr. 137”)<sup>41</sup>, care, la articolul 3 alineatul (2), stabilește prioritatea lucrătorilor portuari înregistrați pentru realizarea muncii portuare. Convenția conține reguli de protecție a acestui tip de lucrători portuari înregistrați.

65. Cu toate acestea, Convenția nr. 137 este o convenție tehnică a OIM și are caracter provizoriu, fiind ratificată numai de 25 de țări (în realitate, de 24, deoarece Țările de Jos au denunțat-o în 2006), inclusiv 11 state membre ale Uniunii, printre care Belgia nu figurează<sup>42</sup>. În plus, este vorba despre o convenție care nu a mai fost actualizată, ca urmare a evoluției tehnologice a muncii portuare, și al cărei mecanism de înregistrare a lucrătorilor portuari a funcționat uneori ca un sistem de rezervă sau ca un monopol profesional avantajos doar pentru un grup de muncitori<sup>43</sup>.

38 Convenția (nr. 152) privind securitatea și igiena (activități portuare), 1979 [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312297:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312297:NO), și Recomandarea (nr. 160) privind securitatea și igiena (activități portuare), 1979 [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312498:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312498:NO).

39 „Sectorul portuar internațional datează din zorii civilizației. De atunci, acesta a înregistrat încontinuu progrese, cu toate că metodele de manipulare a mărfurilor, care erau dificile, dar și periculoase, nu s-au schimbat decât în anii 1960, odată cu introducerea containerelor și a sistemelor de transbordare orizontală. Începând cu momentul respectiv, s-au înregistrat progrese tehnice, de exemplu, prin instalarea unor utilaje de manipulare din ce în ce mai moderne, cu capacitate și acoperire mult mai mari. Cu toate că multe dintre aceste îmbunătățiri ale metodelor de manipulare a mărfurilor au sporit în mod considerabil siguranța lucrătorilor portuari, alte modificări au adus noi pericole [...]” Organizația Internațională a Muncii, *Seguridad y salud en los puertos. Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT*, Geneva, 2005, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---safework/documents/normativeinstrument/wcms\\_112516.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/normativeinstrument/wcms_112516.pdf), p. 1.

40 Hotărârea Comisia/Spania, punctul 50, și Hotărârea din 11 decembrie 2007, International Transport Workers’ Federation și Finnish Seamen’s Union (C-438/05, EU:C:2007:772, punctul 77 și jurisprudența citată).

41 Text disponibil la [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:P12100\\_ILO\\_CODE:C137](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:P12100_ILO_CODE:C137). A se vedea de asemenea Recomandarea (nr. 145) privind munca în porturi, 1973, disponibilă la adresa: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312483:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312483:NO)

42 Datele pot fi accesate la adresa: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=1000:11300:0:NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312282](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=1000:11300:0:NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312282)

43 Rodríguez-Piñero și Bravo-Ferrer, M., „Trabajo portuario y libertad de contratación de trabajadores», în *Relaciones Laborales*, 2002, nr. 1, p. 14 și 15, și Rodríguez Ramos, P., „El régimen jurídico de la relación laboral de los estibadores: pasado, presente y futuro”, în *Temas Laborales*, 2018, nr. 142, p. 103-108.

66. Uniunea nu este parte la Convenția nr. 137 și Curtea nu s-a pronunțat în Hotărârea Comisia/Spania<sup>44</sup> asupra impactului acesteia asupra dreptului Uniunii, în pofida faptului că Regatul Spaniei a invocat-o pentru a justifica regimul său național de angajare a operatorilor portuari, care a fost în cele din urmă declarat incompatibil cu articolul 49 TFUE. Caracterul provizoriu al Convenției nr. 137 explică faptul că, spre deosebire de alte convenții ale OIM<sup>45</sup>, conținutul acesteia nu a fost preluat în acordurile încheiate între partenerii sociali la nivel internațional în vederea integrării sale ulterioare în directivele Uniunii.

67. Având în vedere aspectele prezentate anterior, deducem că limitarea recrutării operatorilor portuari prin cerința privind recunoașterea ar putea fi justificată numai pentru a garanta securitatea portuară, cu alte cuvinte pentru a preveni accidentele în zonele portuare, având în vedere nivelul de risc pe care îl implică.

68. În ceea ce privește necesitatea de a asigura forța de muncă pentru realizarea muncii portuare, în cazul în care este admisă drept cerință imperativă, nu ar trebui să se traducă în mod obligatoriu printr-un sistem de contingent închis, precum cel analizat în prezenta cauză. S-ar putea recurge, în vederea satisfacerii necesității respective în mod permanent, la centre portuare de ocupare a forței de muncă, la agenții de muncă temporară sau la alte formule, fără rigiditatea sistemului respectiv.

### *C. Caracterul proporțional al restricției*

69. În afară de faptul că este justificată de o cerință imperativă, o măsură națională care restrânge dreptul de stabilire este acceptabilă numai dacă respectă principiul proporționalității. Din această perspectivă, conținutul său trebuie să fie indispensabil pentru a asigura îndeplinirea obiectivului privind securitatea porturilor, astfel încât același rezultat să nu poată fi obținut prin norme mai puțin riguroase, dar la fel de eficiente<sup>46</sup>.

70. Articolele 1 și 2 din Legea din 1972 se limitează să instaureze mecanismul de recunoaștere drept instrument pentru controlarea și limitarea recrutării lucrătorilor portuari. Cu toate acestea, articolele respective nu menționează modalitățile de punere în aplicare a acestuia.

71. În opinia noastră, s-ar putea accepta că ambele dispoziții, luate în considerare în mod separat, respectă criteriul proporționalității. *Recunoașterea* prealabilă, fără alte condiții, a lucrătorilor portuari drept condiție pentru recrutarea lor ar putea fi adecvată pentru protecția securității muncilor portuare<sup>47</sup>.

72. Or, totul depinde de modul în care se structurează modalitățile de aplicare a recunoașterii. Ar putea fi admise cele care sunt bazate pe criterii obiective, nediscriminatorii, cunoscute în prealabil și care permit lucrătorilor portuari din alte state membre să demonstreze că îndeplinesc în statul lor de origine cerințe echivalente cu cele aplicate lucrătorilor portuari naționali<sup>48</sup>.

44 Punctul 44.

45 Este cazul, de exemplu, al Convenției privind munca în sectorul maritim din 2006 a OIM, al cărei conținut este inclus în dreptul Uniunii odată cu adoptarea Directivei (UE) 2018/131 a Consiliului din 23 ianuarie 2018 de punere în aplicare a Acordului încheiat între Asociația Armatorilor din Comunitatea Europeană (ECSA) și Federația Europeană a Lucrătorilor din Transporturi (ETF) pentru modificarea Directivei 2009/13/CE în conformitate cu modificările din 2014 la Convenția privind munca din domeniul maritim din 2006, astfel cum au fost aprobate de Conferința Internațională a Muncii la 11 iunie 2014 (JO 2018, L 22, p. 28).

46 Hotărârea din 19 decembrie 2019, Comune di Bernareggio (C-465/18, EU:C:2019:1125, punctul 47), și Hotărârea Comisia/Spania, punctul 53.

47 Van Hooydonk, E., *op. cit.* în nota de subsol 2 din prezentele concluzii, p. 207, afirmă: „In sum, EU law allows Member States and social partners to choose between a free and open port labour market or an efficient and sustainable registration or pool system which is not affected by restrictive excesses, either in the law or in practice.”

48 A se vedea prin analogie Hotărârea din 5 februarie 2015, Comisia/Belgia (C-317/14, EU:C:2015:63, punctele 27-29), și Hotărârea din 6 iunie 2000, Angonese (C-281/98, EU:C:2000:296, punctele 44 și 45).

73. Recunoașterea necesară pentru ca lucrătorii portuari să fie angajați în porturile belgiene s-ar putea extinde la toți cei care beneficiază în țările lor de origine de o formare profesională prealabilă echivalentă<sup>49</sup>, care respectă, de exemplu, liniile directe stabilite de OIM<sup>50</sup>. Această formare ar conduce la obținerea unei diplome de formare profesională care ar permite realizarea muncilor portuare<sup>51</sup>.

74. În Hotărârea Comisia/Spania<sup>52</sup>, Curtea a considerat că existau opțiuni mai puțin restrictive pentru libertatea de stabilire decât cele impuse de legislația națională<sup>53</sup>, printre care figura obligația de a recruta cu prioritate lucrători puși la dispoziție de o anumită societate pe acțiuni.

75. La momentul respectiv, Curtea a considerat ca fiind mai puțin restrictive alternativele propuse de Comisie pentru a proteja siguranța lucrătorilor portuari, și anume: „[...] că întreprinderile de manipulare a mărfurilor trebuiau să fie cele care, având posibilitatea să angajeze în mod liber lucrători permanenți sau temporari, gestionează oficiile pentru ocuparea forței de muncă ce trebuie să le furnizeze forța de muncă și organizează formarea lucrătorilor respectivi, sau posibilitatea creării unei rezerve de lucrători gestionate de întreprinderile private, care funcționează ca agenții de muncă temporară și care pun lucrătorii la dispoziția întreprinderilor de manipulare a mărfurilor”<sup>54</sup>.

76. Pentru a garanta securitatea portuară, la aceste alternative s-ar putea adăuga faptul că lucrătorii portuari, pentru a fi recunoscuți ca fiind apți pentru a fi recrutați, beneficiază de o formare profesională suficientă, atestată, dacă este cazul, cu certificate de competență profesională.

77. Dimpotrivă, articolele 1 și 2 din Legea din 1972 nu ar trece testul proporționalității și modalitățile de punere în aplicare a acestora ar conduce la un monopol al recunoașterii lucrătorilor portuari, drept condiție pentru angajarea lor, care este controlată de organizațiile sindicale și de organizațiile patronale din zonele portuare.

78. Aceasta a fost situația legislației belgiene adoptate în aplicarea Legii din 1972, pe care Comisia a considerat-o incompatibilă cu dreptul Uniunii, motiv pentru care a formulat o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor<sup>55</sup>. Această legislație (în special Decretul regal din 5 iulie 2004) configura un mecanism de recunoaștere a lucrătorilor portuari care nu respecta principiul proporționalității. Concret, acest mecanism nu era indispensabil pentru sporirea securității portuare, obiectiv care putea fi atins prin măsuri mai puțin restrictive pentru dreptul de stabilire.

49 Nivelul de formare impus lucrătorilor portuari diferă în mod substanțial de la un stat membru la altul, conform studiului realizat de Turnbull, P., *Training and Qualification Systems in the EU Port Sector: Setting the State of Play and Delineating an ETF Vision*, ETF, Bruxelles, iulie 2009,

<https://www.etf-europe.org/wp-content/uploads/2018/08/Training-and-qualification-systems-in-the-EU-port-sector-EN.pdf>

50 OIM, *Pautas sobre formación en el sector portuario. Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT*, Geneva, 2012, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---sector/documents/normativeinstrument/wcms\\_214614.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/normativeinstrument/wcms_214614.pdf)

51 Probabil că nu ar fi necesar să se impună aceeași formare profesională lucrătorilor portuari activi, fiind suficient ca aceștia să dețină un certificat profesional care să facă dovada competenței lor pe baza experienței acumulate.

52 Comentând repercusiunile acestei hotărâri în alte state membre, Van Hooydonk afirmă: „The Spanish dock ruling of the Court of Justice brings an end to the era of «old style» port work, in which the occupation of dock worker was regarded being something special, indeed mythologized, while the resulting organization of work in ports was often something of a bottleneck and gave workers in this category privileges compared to workers in similar sectors” în Hooydonk, E., „The Spanish Dock Labour Ruling (C-576/13): Mortal Blow for the Docker’s Pools”, *European Transport Law*, 2015, p. 581.

53 Aceste obligații constau în afilierea la Societatea pe acțiuni de gestionare a docherilor (SAGEP) și, dacă era cazul, în participarea la capitalul acesteia, pe de o parte, și în recrutarea cu prioritate a lucrătorilor puși la dispoziție de întreprinderea respectivă și a unui număr minim de astfel de lucrători în mod permanent, pe de altă parte.

54 Hotărârea Comisia/Spania, punctul 55. Executarea hotărârii în Spania a fost complexă și a fost necesară aplicarea unei sancțiuni pecuniare (Hotărârea din 13 iulie 2017, Comisia/Spania, C-388/16, nepublicată, EU:C:2017:548) înainte de realizarea reformelor legislative corespunzătoare, care au condus la adoptarea Decretului-lege regal nr. 8/2017 din 12 mai 2017, înlocuit prin Decretul-lege regal nr. 9/2019 din 29 martie 2019. Regimul juridic instituit de acesta din urmă face obiectul cauzei C-462/19, aflată pe rolul Curții.

55 Dosarul 2014/2088, C(2014) 1874 (final).

79. Fără a efectua o analiză exhaustivă<sup>56</sup>, ne vom limita să subliniem diverse elemente ale regimului respectiv care restrângeau în mod disproporționat dreptul de stabilire și încălcau articolul 49 TFUE.

80. În primul rând, era vorba despre un model închis de recrutare a lucrătorilor portuari (*closed shop*), în care organizațiile sindicale aveau o poziție privilegiată. Recunoașterea lucrătorilor portuari în vederea includerii lor în *pool*-ul general sau în cel logistic era acordată de o comisie a fiecărui port, compusă în mod paritar din reprezentanți sindicali și din organizația patronală locală.

81. În practică<sup>57</sup>, se pare că organizațiile sindicale controlau în totalitate mecanismul de recunoaștere a noilor lucrători portuari în fiecare port, astfel încât candidații trebuiau să fie propuși de sindicate sau trebuiau să se afilieze la acestea în cazul în care erau puși la dispoziție de organizația patronală<sup>58</sup>.

82. În al doilea rând, caracterul corporativ al modelului era consolidat de monopolul pe care articolul 3 *bis* din Legea din 1972 îl conferea organizațiilor patronale locale în vederea angajării lucrătorilor portuari<sup>59</sup>. În fiecare port exista o singură organizație patronală de care trebuiau să aparțină majoritatea angajatorilor și, *de facto*, participarea la aceasta devenea aproape obligatorie.

83. Astfel, se împiedica recrutarea directă a lucrătorilor portuari de către întreprinderile care necesitau serviciile lor. Se institua o relație triumfiulară, în care organizația patronală locală garanta aplicarea normelor de dreptul muncii în vigoare în portul corespunzător.

84. În al treilea rând, sistemul închis de recrutare era consolidat de contractele colective de muncă negociate în fiecare port între sindicate și organizația patronală locală. Această negociere colectivă a avut drept rezultat așa-numitele „codice” adoptate în fiecare port, care susțineau controlul asupra mecanismului de recrutare a lucrătorilor portuari. Astfel, se împiedica mobilitatea acestora inclusiv între porturile belgiene, deoarece recunoașterea se obținea pentru a munci într-un singur port.

85. În al patrulea rând, sindicatele și organizațiile profesionale monopolizau cursurile de formare impuse candidaților lucrători portuari. Această formare pentru a deveni lucrător portuar era furnizată de aceleași organizații care controlau deciziile de recunoaștere<sup>60</sup>.

86. În sfârșit, Decretul regal din 12 ianuarie 1973, adoptat în aplicarea Legii din 1972, a impus o delimitare materială și geografică a zonelor portuare care era disproporționată:

- Din punct de vedere material, a calificat sarcinile realizate de toți lucrătorii și angajatorii lor în zonele portuare ca activitate principală sau accesorie drept muncă portuară<sup>61</sup>, precum și alte servicii auxiliare legate de mărfuri, precum marcarea sau cântărirea. Multe dintre aceste activități

56 A se vedea Van Hooydonk, E., *Port Labour in the EU. Labour Market, Qualifications & Training Health & Safety*. Volume II – *The Member State Perspective. Annexes*, Bruxelles, 2014, p. 8-135.

57 Engels, C., „The European Social Charter: Freedom of Association and Free Collective Bargaining. European and Belgian Implementation”, în R. Blanpain (ed.), *The Council of Europe and the Social Challenges of the XXIst Century*, Kluwer Law International, Haga, 2001, p. 204, și Van Hooydonk, E., *op. cit.* la nota de subsol 56 din prezentele concluzii, p. 57-59.

58 Întreprinderile reclamante au prezentat formularul oficial, emis de Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale (Serviciul public pentru ocuparea forței de muncă, Belgia), pentru a solicita recunoașterea ca lucrător portuar. Acest formular prevede în mod expres necesitatea ștampilei sindicatului portului pentru care se solicită recunoașterea și semnătura reprezentantului sindical corespunzător, în plus față de informațiile privind posibila legătură familială a candidatului cu lucrătorii portuari.

59 În conformitate cu articolul 3 *bis* din Legea din 1972, s-au stabilit, prin decrete regale, organizații patronale locale pentru porturile din Antwerpen, Zeebrugge, Gent, Oostende și Bruxelles și Vilvoorde. Cu toate acestea, alte porturi belgiene cu trafic maritim, precum cele din Ruisbroek (pe canalul maritim Bruxelles-Escout), Genk sau Liège nu au fost incluse în domeniul de aplicare al Legii din 1972 și al normelor de punere în aplicare a acesteia, în pofida faptului că și în cadrul lor se realizează activități de încărcare și descărcare a navelor provenite din traficul maritim.

60 De exemplu, centrul de formare al portului din Antwerpen, denumit Cepa/OCHA, la adresa: <http://www.ocha.be/>

61 Printre acestea figurează orice manipulare a mărfurilor transportate pe cale maritimă sau fluvială, ferată sau rutieră și orice serviciu auxiliar cu privire la mărfurile menționate, indiferent dacă astfel de activități se desfășoară pe docuri, pe căi navigabile, pe debarcadere sau în unități care se ocupă cu importul, exportul sau tranzitul mărfurilor, precum și orice manipulare a mărfurilor transportate pe cale maritimă sau fluvială a căror destinație sau origine sunt docurile unităților industriale.

implicau un risc mai mic decât încărcarea și descărcarea propriu-zise ale mărfurilor de pe o navă, ceea ce crea dificultăți pentru instalarea întreprinderilor din alte state membre în porturile belgiene pentru a presta acest tip de servicii.

- Din punct de vedere geografic, delimitarea zonelor portuare se realiza într-un mod foarte amplu, cuprinzând terenuri lângă docuri cu depozite și fabrici și chiar zone rezidențiale<sup>62</sup>.

87. Efectul restrictiv al acestei delimitări ample, materiale și geografice a muncii portuare sporea efectul restrictiv al măsurii prevăzute la articolele 1 și 2 din Legea din 1972.

88. În concluzie, dacă aceste două articole sunt analizate în contextul lor normativ mai larg (cel configurat prin Decretul regal din 5 iulie 2004 și prin normele anterioare acestuia), astfel cum este descris, recunoașterea lucrătorilor portuari drept instrument pentru controlarea și limitarea recrutării lor nu ar putea fi considerată compatibilă cu articolul 49 TFUE. Această situație s-ar explica prin faptul că un mecanism închis de recrutare, aflat sub controlul sindicatelor și al organizațiilor patronale din fiecare port, implică o limitare disproporționată a libertății de stabilire a întreprinderilor din alte state membre.

89. Dimpotrivă, astfel cum am subliniat deja, s-ar putea admite modalități de recunoaștere bazate pe criterii obiective, nediscriminatorii, cunoscute în prealabil și care ar permite lucrătorilor portuari din alte state membre să demonstreze că îndeplinesc în statul lor de origine cerințe echivalente cu cele aplicate lucrătorilor portuari naționali.

#### ***D. Compatibilitatea cu articolele 15 și 16 din cartă***

90. O restricție în sensul articolului 49 TFUE aduce atingere în mod indirect libertăților consacrate la articolul 15 alineatul (2) (libertatea de stabilire) și la articolul 16 (libertatea de a desfășura o activitate comercială) din cartă. Ambele dispoziții fac trimitere în special la articolul 49 TFUE<sup>63</sup>.

91. Analiza compatibilității cu articolul 15 alineatul (2) și cu articolul 16 din cartă a normei belgiene care limitează recrutarea lucrătorilor portuari ar coincide, așadar, cu cea pe care tocmai am efectuat-o cu privire la articolul 49 TFUE.

#### **VI. A doua întrebare preliminară adresată în cauza C-471/19**

92. În cazul unui răspuns afirmativ la prima sa întrebare, Grondwettelijk Hof (Curtea Constituțională) solicită să se stabilească dacă poate menține efectele articolelor 1 și 2 din Legea din 1972 pentru a evita insecuritatea juridică și tensiunile sociale, în timp ce legiuitorul belgian adaptează legislația națională la dreptul Uniunii.

93. Astfel cum am menționat anterior, articolele 1 și 2 din Legea din 1972, luate în considerare în mod separat, nu dau naștere unei restricții contrare articolului 49 TFUE și articolului 15 alineatul (2) și articolului 16 din cartă. În acest context, nu ar fi necesar să abordăm cea de a doua întrebare preliminară.

<sup>62</sup> Van Hooydonk, E., *op. cit.* la nota de subsol 56 din prezentele concluzii, Bruxelles, 2014, p. 18-22.

<sup>63</sup> A se vedea în acest sens Hotărârea din 13 februarie 2014, Sokoll-Seebacher (C-367/12, EU:C:2014:68, punctul 22), și Hotărârea din 8 mai 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, punctele 52-55).

94. Perspectiva este diferită dacă ne raportăm la *corpusul* normativ format din articolele respective și punerea în aplicare a acestora pe cale normativă (Decretul regal din 5 iulie 2004), pe care îl considerăm incompatibil cu dreptul Uniunii. Or, acest ansamblu normativ nu mai este în vigoare, deoarece statul belgian l-a modificat prin Decretul din 10 iulie 2016 pentru a îndeplini cerințele Comisiei.

95. Întrebarea ar putea fi reformulată prin limitarea sa la menținerea provizorie a efectelor ansamblului normativ constituit din articolele 1 și 2 din Legea din 1972 și din modalitățile de aplicare a acestora, prevăzute de Decretul regal din 10 iulie 2016. În acest caz, ar trebui să se pornească de la premisa că aceste noi modalități, precum cele stabilite de Decretul regal din 2004, sunt de asemenea contrare articolului 49 TFUE, aspect pe care îl vom analiza în continuare.

96. Curtea poate, cu titlu excepțional și pentru considerații imperative de securitate juridică, să dispună o suspendare provizorie a efectului de înlăturare avut de o normă din dreptul Uniunii asupra dreptului național contrar acesteia<sup>64</sup>.

97. În afară de faptul că este o prerogativă care îi revine în exclusivitate, Curtea arată că va permite instanțelor naționale să suspende temporar aplicarea principiului supremației și să mențină efectele normei naționale contrare dreptului Uniunii în funcție de împrejurările cauzei. Este necesar să se constate existența unei cerințe imperative de interes general de natură să justifice suspendarea respectivă și respectarea condițiilor stricte<sup>65</sup>.

98. În mai multe hotărâri s-a autorizat suspendarea efectului neaplicării inerent principiului supremației, menținând în vigoare cu titlu provizoriu dispozițiile naționale contrare normelor procedurale de mediu ale Uniunii (concret, cele care impuneau obligația de a realiza evaluări ale efectelor asupra mediului)<sup>66</sup>.

99. În cauza Winner Wetten<sup>67</sup> (referitoare la norme germane privind monopolul în materie de pariuri sportive), încălcarea dreptului Uniunii avea, dimpotrivă, caracter material. Acest factor nu a împiedicat Curtea să lase deschisă în mod implicit<sup>68</sup> posibilitatea de a suspenda efectele hotărârii sale, evocând analogia cu jurisprudența privind menținerea efectelor unui act al Uniunii anulat sau declarat nevalid (cu toate că protecția ordinii sociale și a cetățenilor împotriva riscurilor legate de jocurile de noroc nu justifică menținerea provizorie a reglementării germane)<sup>69</sup>.

100. Considerăm, asemenea Comisiei, că nici în prezenta cauză nu există motive suficiente pentru a menține ansamblul normativ belgian în vigoare în mod provizoriu. Aceasta nu este justificată nici de așa-zisa insecuritate juridică, nici de eventualele tensiuni sociale pe care le invocă instanța de trimitere.

64 Hotărârea din 28 iulie 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punctul 33).

65 Hotărârea din 28 februarie 2012, Inter-Environnement Wallonie și Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), și Hotărârea din 28 iulie 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punctul 43).

66 Hotărârea din 28 februarie 2012, Inter-Environnement Wallonie și Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), Hotărârea din 28 iulie 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punctul 43), și Hotărârea din 29 iulie 2019, Inter-Environnement Wallonie și Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punctele 179-181).

67 Hotărârea din 8 septembrie 2010 (C-409/06, EU:C:2010:503).

68 Acestei posibilități i s-a opus avocatul general Bot în Concluziile sale din 26 ianuarie 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:38, punctele 96-99).

69 La punctul 67 din Hotărârea din 8 septembrie 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503), se statuează că: „[e]ste suficient [...] să se arate că, presupunând chiar că o serie de considerații similare celor care stau la baza jurisprudenței menționate, dezvoltată în ceea ce privește actele Uniunii, sunt de natură să conducă, prin analogie și cu titlu excepțional, la o suspendare provizorie a efectului de înlăturare avut de o normă din dreptul Uniunii direct aplicabilă asupra dreptului național contrar acesteia, o astfel de suspendare, ale cărei condiții nu ar putea fi determinate decât de Curte, trebuie exclusă de la bun început, în speță, având în vedere lipsa unor considerații imperative de securitate juridică de natură să o justifice”. A se vedea în același sens Hotărârea din 27 iunie 2019, Belgisch Syndicaat van Chiropraxie și alții (C-597/17, EU:C:2019:544, punctul 59).

101. Guvernul belgian recurge de asemenea la jurisprudența privind limitarea temporară a efectelor hotărârilor preliminare ale Curții cu privire la situații juridice anterioare.

102. Această jurisprudență (la care instanța de trimitere nu face referire) nu se poate aplica în prezenta cauză, deoarece nu sunt întrunite cele două elemente esențiale pe care le impune, și anume buna-credință a persoanelor interesate și riscul unor perturbări grave<sup>70</sup>.

103. Invocarea bunei-credințe nu este admisibilă atunci când legislația belgiană privind munca portuară a făcut obiectul monitorizării și al unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulate de Comisie, pe care aceasta admite că a închis-o din motive politice<sup>71</sup>. În plus, după pronunțarea Hotărârii Comisia/Spania, compatibilitatea legislației respective cu articolul 49 TFUE era mai mult decât îndoielnică.

104. Nu exista nici riscul unor perturbări grave: nu are acest caracter nemulțumirea lucrătorilor portuari recunoscuți (inclusiv dacă aceasta se traduce prin posibilitatea declanșării grevelor, astfel cum susține guvernul belgian) față de modificările necesare pentru depășirea unui sistem de recrutare închis care îi avantajează, dar care se opune dreptului Uniunii.

## VII. Cauza C-407/19

### *A. Considerații generale privind noul cadru normativ, adoptat prin Decretul regal din 10 iulie 2016, în lumina articolelor 49 TFUE și 45 TFUE*

105. Prin intermediul celor șapte întrebări preliminare, Raad van State (Consiliul de Stat) solicită Curții să stabilească dacă, printre altele, articolele 45 TFUE și 49 TFUE<sup>72</sup> sunt compatibile cu diverse elemente ale reglementării de punere în aplicare a Legii din 1972, stabilită prin Decretul regal din 10 iulie 2016.

106. Astfel cum am arătat anterior, la 28 martie 2014, Comisia a inițiat o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva Belgiei, deoarece, în opinia sa, regimul național de organizare a muncii portuare era, sub anumite aspecte esențiale, contrar dreptului Uniunii, în special libertății de stabilire.

107. Potrivit instanței de trimitere, în urma scrisorii de punere în întârziere trimise de Comisie, nu s-au modificat nici Legea din 1972, nici principiile sale esențiale. Cu toate acestea, statul belgian a adoptat Decretul Regal la 10 iulie 2016 pentru a răspunde obiecțiilor Comisei, iar aceasta a decis, din motive politice<sup>73</sup>, să închidă procedura la 17 mai 2017.

70 A se vedea Hotărârea din 27 februarie 2014, Transportes Jordi Besora (C-82/12, EU:C:2014:108, punctul 41), Hotărârea din 19 aprilie 2018, Oftalma Hospital (C-65/17, EU:C:2018:263, punctul 57), Hotărârea din 10 iulie 2019, WESTbahn Management (C-210/18, EU:C:2019:586, punctul 45), și Hotărârea din 3 octombrie 2019, Schuch-Ghannadan (C-274/18, EU:C:2019:828, punctele 60-62). „Curtea nu a recurs la această soluție decât în împrejurări bine determinate, și anume în cazul în care există un risc de repercusiuni economice grave, cauzate mai ales de numărul mare de raporturi juridice constituite cu bună-credință în temeiul reglementării considerate ca fiind în mod legal în vigoare, și atunci când reieșea că particularii și autoritățile naționale au fost determinați să adopte un comportament neconform dreptului Uniunii ca urmare a unei incertitudini obiective și importante privind domeniul de aplicare al dispozițiilor de drept al Uniunii, incertitudine la care contribuiseră eventual înseși comportamentele altor state membre sau al Comisiei” (Hotărârea din 10 iulie 2019, C-210/18, WESTbahn Management, EU:C:2019:586, punctul 46, și Hotărârea din 14 martie 2019, Skanska Industrial Solutions și alții, C-724/17, EU:C:2019:204, punctul 57).

71 Observațiile scrise ale Comisiei, punctul 12.

72 A se vedea punctele 34-39 din prezentele concluzii.

73 Punctul 103 și nota de subsol 71 din prezentele concluzii.

108. Elementele principale ale noului sistem de recrutare a lucrătorilor portuari<sup>74</sup> sunt următoarele:

- Se menține cererea de recunoaștere a tuturor lucrătorilor portuari care nu desfășoară activități logistice de către o comisie administrativă, creată în cadrul subcomitetului competent pentru fiecare zonă portuară belgiană. Comisia respectivă este formată în mod paritar din reprezentanți ai organizațiilor patronale locale recunoscute și din reprezentanți ai sindicatelor din portul în cauză.
- În ceea ce privește recrutarea a noi lucrători portuari care desfășoară activități logistice, se elimină cerința privind apartenența la *pool* și se stabilește drept condiție necesitatea de a deține un certificat de siguranță. Lucrătorii logistici din *pool*-ul anterior continuă să își desfășoare activitatea în calitate de lucrători recunoscuți.
- În ceea ce privește lucrătorii care desfășoară activități nelogistice, se menține *pool*-ul general și necesitatea recunoașterii. Aceasta se poate solicita pentru a intra în *pool* sau pentru a fi angajat în mod direct de angajatori din afara *pool*-ului<sup>75</sup>.
- Sunt reglementate condițiile pentru obținerea recunoașterii, inclusiv cerințele privind formarea și calificarea, precum și cea de a promova testele medicale și psihologice.
- Comisia administrativă paritară acceptă noi lucrători în *pool* în funcție de necesitățile de forță de muncă. Lucrătorii din *pool* continuă să își desfășoare activitatea în cadrul acestuia ca lucrători recunoscuți.

109. Această metodă de recrutare a lucrătorilor portuari limitează în continuare libertatea de stabilire consacrată la articolul 49 TFUE. Considerațiile prezentate cu ocazia analizării primei întrebări preliminare adresate în cauza C-471/19 sunt aplicabile întru totul în ceea ce o privește.

110. Cu toate că se înscriu într-un context diferit, argumentele Curții prezentate în Hotărârea AGET Iraklis<sup>76</sup> (referitoare la intervenția publică privind concedierile colective realizate de întreprinderile din sectorul portuar) pot fi extrapolate *mutatis mutandis* la măsurile prevăzute de Decretul regal din 10 iulie 2016.

111. Aceste măsuri constituie de asemenea „o ingerință importantă în anumite libertăți de care beneficiază, în general, operatorii economici [...] de a contracta cu lucrătorii în scopul de a-și putea desfășura activitățile sau de a pune capăt, pentru motive care le sunt proprii, activității sediului lor”<sup>77</sup>.

112. În privința acestora, se aplică de asemenea constatările din Hotărârea Comisia/Spania, deoarece este vorba despre măsuri care „[...] determină întreprinderile străine de manipulare a mărfurilor să efectueze o adaptare care poate avea consecințe financiare și poate produce perturbări ale funcționării lor de natură să descurajeze întreprinderile din alte state membre să se stabilească în porturi[...]”<sup>78</sup>.

74 În ceea ce privește evoluția organizării activității operatorilor portuari, facem trimitere la lucrările lui Notteboom, T. E., „The impact of changing market requirements on dock labour employment systems in Northwest European seaports”, în *International Journal Shipping and Transport Logistics*, 2018, nr. 4, p. 429-454, și Verhoeven, P., „Dock Labor Schemes in the Context of EU Law and Policy”, în *European Research Studies*, 2011, nr. 2, p. 149-167.

75 În sistemul tranzitoriu (până la 1 iulie 2020), recunoașterea lucrătorului din afara *pool*-ului se acordă pe durata contractului de muncă, fiind necesar să fie solicitată *ex novo* pentru fiecare contract ulterior.

76 Hotărârea din 21 decembrie 2016 (C-201/15, EU:C:2016:972).

77 *Ibidem*, punctul 55.

78 Hotărârea Comisia/Spania, punctul 37.

113. În plus, unele dintre elementele acestui regim normativ pot limita libertatea de circulație a lucrătorilor portuari din alte state membre care doresc să se angajeze în porturile belgiene, încălcând astfel articolul 45 TFUE. Jurisprudența cu privire la această libertate coincide din perspectiva modului de abordare a compatibilității măsurilor naționale restrictive cu cea utilizată în cazul libertății de stabilire.

114. Potrivit Curții, ansamblul dispozițiilor din TFUE referitoare la libera circulație a persoanelor urmărește să faciliteze exercitarea de activități profesionale de orice natură de către resortisanții Uniunii pe întreg teritoriul Uniunii. Aceste dispoziții se opun măsurilor care i-ar putea defavoriza pe respectivii resortisanți atunci când doresc să exercite o activitate economică pe teritoriul altui stat membru<sup>79</sup>.

115. Prin urmare, dispozițiile care împiedică sau descurajează un resortisant al unui stat membru să își părăsească statul de origine pentru a-și exercita dreptul de liberă circulație constituie obstacole în calea acestei libertăți, chiar dacă se aplică independent de cetățenia lucrătorilor în cauză<sup>80</sup>.

116. Principiul egalității de tratament prevăzut la articolul 45 TFUE interzice nu numai discriminările evidente, întemeiate pe cetățenie, ci și orice forme disimulate de discriminare care, prin aplicarea altor criterii de diferențiere, conduc în fapt la același rezultat. Exceptând cazul în care este justificată în mod obiectiv și proporțională cu obiectivul urmărit, o dispoziție de drept național, deși este aplicabilă fără a face distincție în funcție de cetățenie, trebuie considerată ca fiind indirect discriminatorie dacă, prin însăși natura sa, poate afecta mai mult lucrătorii migranți decât pe cei naționali și, în consecință, dacă prezintă riscul de a-i defavoriza în special pe primii<sup>81</sup>.

117. Măsurile identificate de instanța de trimitere în cele șapte întrebări ale sale (cu excepția celei menționate în a cincea întrebare), deși nu sunt discriminatorii în mod direct pe motive de cetățenie, pot să îngreuneze sau să facă mai puțin atractivă exercitarea libertății de circulație intracomunitară a lucrătorilor portuari din alte țări.

118. Cerințele imperative de interes general invocate de statul belgian pentru a justifica măsurile respective, derogatorii de la regimul general de muncă aplicat în țara respectivă, sunt securitatea portuară și protecția drepturilor lucrătorilor portuari<sup>82</sup>.

119. Astfel cum am arătat deja, ambele interese au fost acceptate de jurisprudența Curții drept cerințe imperative, însă trebuie să se stabilească dacă regimul prevăzut de Decretul regal din 10 iulie 2016 respectă principiul proporționalității, cu alte cuvinte dacă este necesar pentru atingerea respectivelor obiective de interes general și dacă nu există alternative mai puțin restrictive în acest sens.

120. Vom analiza fiecare dintre măsurile menționate de Raad van State (Consiliul de Stat) luând în considerare indicațiile furnizate chiar de acesta. Atunci când indicațiile respective sunt insuficiente, ne vom limita să indicăm criteriile minime pentru efectuarea analizei privind caracterul proporțional de către instanța respectivă, care are la dispoziție toate informațiile pentru a se pronunța în mod exhaustiv.

79 Hotărârea din 23 ianuarie 2019, Zyla (C-272/17, EU:C:2019:49, punctul 22), și Hotărârea din 7 martie 2018, DW (C-651/16, EU:C:2018:162, punctul 21 și jurisprudența citată).

80 Hotărârea din 23 ianuarie 2019, Zyla (C-272/17, EU:C:2019:49, punctul 23), Hotărârea din 16 februarie 2006, Rockler (C-137/04, EU:C:2006:106, punctul 18), și Hotărârea din 16 februarie 2006, Öberg (C-185/04, EU:C:2006:107, punctul 15).

81 Hotărârea din 23 ianuarie 2019, Zyla (C-272/17, EU:C:2019:49, punctul 24), Hotărârea din 7 martie 2018, DW (C-651/16, EU:C:2018:162, punctele 29-31), și Hotărârea din 5 decembrie 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken (C-514/12, EU:C:2013:799, punctele 25 și 26).

82 Rezultă dintr-o jurisprudență constantă că motive de natură pur economică, precum printre altele promovarea economiei naționale sau buna funcționare a acesteia, nu pot servi drept justificare pentru obstacole interzise de tratat (a se vedea Hotărârea din 2 februarie 2019, Associação Peço a Palavra și alții, C-563/17, EU:C:2019:144, punctul 70, și Hotărârea din 21 decembrie 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punctul 72).

**B. Recunoașterea lucrătorilor portuari printr-o decizie a unei comisii administrative paritare (prima întrebare preliminară)**

121. În temeiul articolului 1 din Decretul regal din 5 iulie 2004, astfel cum a fost modificat prin Decretul regal din 10 iulie 2016, în fiecare zonă portuară, lucrătorii portuari sunt recunoscuți de o comisie administrativă compusă în mod paritar din reprezentanți ai organizațiilor patronale și ai sindicatelor din zona respectivă.

122. Caracteristicile cele mai importante ale funcționării acestor comisii sunt:

- Cererile de recunoaștere se depun în scris prin intermediul unui formular în care se menționează dacă sunt formulate în vederea angajării în *pool* sau în afara acestuia.
- Lucrătorii portuari vor fi recunoscuți sau nu în *pool* în funcție de „necesitatea de forță de muncă”. Recunoașterea se acordă pe o durată determinată sau nedeterminată, modalitățile privind durata fiind stabilite printr-un contract colectiv de muncă.

123. Întreprinderile reclamante susțin că sistemul respectiv conține diverse elemente incompatibile cu dreptul Uniunii în ceea ce privește recunoașterea lucrătorilor portuari care nu desfășoară activități logistice, și anume:

- Compunerea Comisiei administrative permite organizațiilor patronale locale recunoscute și sindicatelor stabilite în port să controleze în totalitate accesul la postul de lucrător portuar („*closed shop*”). Aceasta poate ocaziona o împărțire artificială a pieței muncii portuare de către operatorii aflați în situație de monopol.
- Se utilizează un criteriu economic (necesitățile de forță de muncă) pentru a deschide sau nu *pool*-ul pentru noi lucrători.
- Procedura este lipsită de garanțiile procedurale elementare, deoarece nu există un termen în care comisia administrativă trebuie să soluționeze cererile, aceasta trebuind să decidă în unanimitate, iar căile de atac împotriva deciziilor sau omisiunilor sale fiind inexistente sau insuficiente.

124. Comisia administrativă care acordă în fiecare port recunoașterea lucrătorilor portuari, atât în interiorul, cât și în afara *pool*-ului, emite în realitate o autorizație pentru exercitarea unei activități economice, și anume cea de lucrător portuar.

125. Articolul 49 TFUE nu impune garanții specifice cu privire la înființarea și funcționarea unei comisii care adoptă decizii pentru exercitarea unei activități profesionale. Or, având în vedere că autorizația respectivă reprezintă în sine o restricție privind libertatea de stabilire, se va lua în considerare numai principiul proporționalității, în cazul în care puterea discreționară a comisiei se bazează pe criterii transparente și obiective, pentru a evita ca aceasta să își exercite funcțiile în mod arbitrar<sup>83</sup>.

<sup>83</sup> Hotărârea din 19 iulie 2012, Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505, punctul 42): „un regim de autorizare [...] trebuie întemeiat pe criterii obiective, nediscriminatorii și cunoscute în mod anticipat, care să asigure că regimul respectiv poate să circumscrie suficient exercitarea puterii de apreciere a autorităților în scopul ca aceasta să nu fie utilizată arbitrar”.

126. O comisie care emite o autorizație (recunoaștere) de acest tip trebuie de asemenea să își mențină imparțialitatea, care poate fi pusă sub semnul întrebării atunci când, în cadrul acesteia, participă cu vot decisiv operatori ai pieței în cauză sau mandatarii lor<sup>84</sup>. Independența acestei comisii față de operatorii menționați constituie o garanție împotriva conflictelor de interese în contextul adoptării deciziilor<sup>85</sup>.

127. Astfel cum am arătat anterior, comisiile administrative care soluționează cererile de recunoaștere a lucrătorilor portuari au o compunere și o funcționare controlate de operatorii care se află deja în porturi, fiind reprezentați de sindicate ale lucrătorilor și de organizația patronală locală.

128. Având această compunere, este puțin probabil ca membrii săi să nu se confrunte cu conflicte de interese și să poată aprecia în mod obiectiv, imparțial și nearbitrar cererile de recunoaștere a noilor lucrători portuari.

129. Cu toate că aprecierea finală revine instanței de trimitere, care deține toate informațiile, pare a fi dificil ca acțiunea unor asemenea comitete paritare, atunci când soluționează cererile de recunoaștere a lucrătorilor portuari, să fie conformă cu principiul proporționalității.

130. În plus, există alte elemente ale regimului comisiilor administrative care confirmă această apreciere.

131. Cerința unanimității în adoptarea deciziilor<sup>86</sup> consolidează controlul operatorilor prezenți deja în porturi, în special al sindicatelor, deoarece le conferă un drept de veto privind admiterea a noi lucrători portuari. Potrivit întreprinderilor reclamante, acest drept de veto se extinde la retragerea recunoașterii, ceea ce presupune un loc de muncă practic pe viață pentru operatorii portuari din cadrul sindicatelor, care reprezintă cvasitotalitatea efectivelor.

132. Această apreciere este confirmată de faptul că criteriul utilizat pentru a se decide deschiderea *pool*-ului pentru noi lucrători este de natură pur economică: necesitățile de forță de muncă. Acest factor, astfel cum vom arăta în continuare, nu poate fi admis drept cerință imperativă de interes general care justifică o restricție privind libertatea de stabilire.

133. Guvernul belgian arată totuși că comisiile administrative trebuie să aplice criteriul privind necesitatea de forță de muncă pentru ca sistemul *pool*-ului să fie sustenabil din punct de vedere economic și adaugă că, odată cu adoptarea Decretului regal din 10 iulie 2016, întreprinderile au posibilitatea de a angaja lucrători recunoscuți în afara *pool*-ului.

134. Cu toate acestea, considerăm că:

- Sustenabilitatea sistemului *pool*-ului pentru motive economice reprezintă un motiv care nu poate justifica o restricție privind libertatea de a presta servicii<sup>87</sup>.
- Acordarea recunoașterii în funcție de necesitatea de forță de muncă poate să tindă în primul rând să protejeze lucrătorii care fac parte deja din *pool* și să mențină avantajele acestora în raport cu noii lucrători portuari care doresc să fie incluși în el.

84 Hotărârea din 15 ianuarie 2002, Comisia/Italia (C-439/99, EU:C:2002:14, punctul 39). A se vedea prin analogie Hotărârea din 26 septembrie 2013, Ottica New Line (C-539/11, EU:C:2013:591, punctul 53): „autoritățile competente pot autoriza înființarea unui magazin de optică suplimentar numai după ce au obținut avizul obligatoriu al unei comisii a Camerei de Comerț, care este compusă [...] din reprezentanți ai opticienilor prezenți pe piață, și anume concurenți direcți ai opticienilor care candidează la înființare”.

85 A se vedea prin analogie, în domeniul liberei circulații a mărfurilor, Hotărârea din 19 martie 1991, Franța/Comisia (C-202/88, EU:C:1991:120, punctul 52).

86 Articolul 1 alineatul 1 din Decretul regal din 2004 face trimitere la Decretul regal din 6 noiembrie 1969 de stabilire a modalităților generale de funcționare a comitetelor și a subcomitetelor paritare. Regula unanimității rezultă din articolul 47 ultimul paragraf din Legea din 5 decembrie 1968 privind contractele colective de muncă și comitetele paritare.

87 Hotărârea din 7 martie 2018, DW (C-651/16, EU:C:2018:162, punctele 33 și 34).

- În ceea ce privește posibilitatea de a angaja lucrători recunoscuți, dar care nu sunt incluși în *pool*, aceasta este reglementată în termeni foarte restrictivi: recunoașterea este valabilă numai pe durata contractului și lucrătorul trebuie să obțină o nouă recunoaștere la fiecare nou contract. Având în vedere că munca portuară fluctuează foarte mult, întreprinderile recurg în general în mod frecvent la contractele pe termen scurt, utilizarea operatorilor portuari din *pool* reprezentând pentru acestea aproape singura alternativă.

135. Un ultim factor care contribuie la aprecierea lipsei proporționalității regimului comisiilor administrative este cel referitor la procedura lor și la căile de atac împotriva deciziilor sau a omisiunilor lor. Existența unui control jurisdicțional efectiv este impusă de articolul 47 din cartă și este relevantă pentru a determina dacă o restricție privind libertatea de stabilire trece testul proporționalității<sup>88</sup>.

136. Potrivit instanței de trimitere, nu este prevăzută o dată limită pentru soluționarea cererilor de către comisiile respective. Acestea adoptă decizii potrivit unei proceduri în care nu este prevăzut niciun termen, nicio garanție procedurală specială și nicio obligație clară de motivare<sup>89</sup>, ceea ce generează o insecuritate semnificativă pentru solicitanți<sup>90</sup>.

137. În plus, deciziile de recunoaște ale comisiei pot fi atacate numai cu o acțiune în justiție în fața tribunal du travail (Tribunalul pentru Litigii de Muncă)<sup>91</sup>. Revine Raad van State (Consiliul de Stat) sarcina de a verifica dacă, având în vedere dreptul național în ansamblul său, aceste decizii pot face obiectul unui control jurisdicțional efectiv.

138. Toate aceste elemente de apreciere ne determină să propunem un răspuns afirmativ la prima întrebare preliminară.

### ***C. Cerințe medicale, psihologice și de formare pentru recunoașterea lucrătorilor portuari (a doua întrebare preliminară)***

139. Articolul 4 § 1 punctele 2, 3, 6 și 8 din Decretul regal din 5 iulie 2004, astfel cum a fost modificat sau, după caz, introdus prin Decretul regal din 10 iulie 2016, prevede, pentru recunoașterea ca lucrător portuar, obligația ca lucrătorul:

- să fie declarat apt din punct de vedere medical de către serviciul extern pentru prevenire și protecție la locul de muncă la care este afiliată organizația patronală desemnată drept mandatar;
- să promoveze testele psihotehnice realizate de organismul desemnat de organizația patronală recunoscută;
- să asiste la un curs privind securitatea la locul de muncă și obținerea calificării profesionale, promovând examenul final, și
- să dețină un contract de muncă, în cazul în care este un lucrător portuar neinclus în *pool*<sup>92</sup>.

88 Hotărârea din 8 mai 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, punctul 81).

89 În Hotărârea din 19 iulie 2012, Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505), la punctul 43, se subliniază că: „[i]n scopul de a permite un control al imparțialității procedurilor de autorizare, este necesar, pe de altă parte, ca autoritățile competente să își fondeze fiecare decizie pe un raționament accesibil publicului, indicând precis, dacă este cazul, motivele pentru care o autorizare a fost refuzată”.

90 Potrivit Comisiei, din statisticile de care dispune rezultă că în perioada 2014-2019 nu au fost soluționate 52 % din cererile de recunoaștere în *pool*, iar în perioada 2016-2019, 43 % din cererile de recunoaștere din afara *pool*-ului. În răspunsul său la întrebările Curții, guvernul belgian a contestat aceste cifre și a oferit anumite explicații legate de întârzierile administrative în soluționarea cererilor.

91 Decizia de trimitere, punctul 40.

92 Vom analiza condiția din contractul de muncă pentru recunoașterea lucrătorului portuar din afara *pool*-ului în cadrul celei de a treia și al celei de a patra întrebări preliminare.

140. Raad van State (Consiliul de Stat) solicită să se stabilească dacă aceste cerințe sunt justificate de obiectivul de protecție a securității portuare. Împărtășim opinia Comisiei, potrivit căreia cerințele privind aptitudinea medicală, testul psihologic și formarea profesională prealabilă sunt adecvate în principiu pentru a garanta securitatea portuară.

141. Or, pentru a le considera compatibile cu articolul 49 TFUE, este necesar ca aceste cerințe să fie analizate din perspectiva caracterului lor transparent, obiectiv și imparțial. În acest sens, întreprinderile reclamante subliniază că Decretul regal din 10 iulie 2016 conferă organizației patronale autorizate (și sindicatelor), în conformitate cu articolul 3 *bis* din Legea din 1972, controlul asupra serviciului extern pentru prevenire și protecție la locul de muncă, care trebuie să certifice aptitudinea medicală a candidaților, și asupra organismului însărcinat cu efectuarea testelor psihotehnice.

142. Revine instanței de trimitere, care deține toate elementele de apreciere, sarcina de a stabili dacă controlul organizațiilor patronale și al sindicatelor asupra organismelor care emit certificate privind aptitudinea medicală și care efectuează testele psihotehnice implică sau nu o lipsă de obiectivitate și de transparență<sup>93</sup>.

143. În cadrul acestei aprecieri poate fi relevant să se evalueze dacă, pe o piață a muncii necontrolată, candidații pentru obținerea recunoașterii ar putea recurge la orice întreprindere autorizată pentru a efectua anumite certificări medicale și teste psihotehnice.

144. În ceea ce privește formarea profesională, drept condiție pentru obținerea recunoașterii, am arătat deja că este adecvată pentru garantarea securității portuare.

145. Cu toate acestea, instanța de trimitere trebuie să verifice dacă, astfel cum susțin întreprinderile reclamante, formarea profesională impusă candidaților lucrători portuari în vederea obținerii recunoașterii este controlată de asemenea de organizațiile patronale și de sindicatele din zonele portuare, astfel încât nu ar fi deschisă pentru orice potențial lucrător în condiții obiective de egalitate. În acest caz, ar putea fi supusă aceluiași riscuri (lipsa imparțialității, conflicte de interese) precum cele menționate în răspunsul propus de noi la prima întrebare preliminară.

146. Articolul 4 § 1 punctul 6 din Decretul regal din 5 iulie 2004, astfel cum a fost modificat prin Decretul regal din 10 iulie 2016, condiționează exercitarea activității profesionale de către lucrătorul portuar de deținerea anumitor calificări profesionale. Prin urmare, lucrătorii portuari belgieni par să facă parte dintr-o „profesie reglementată”, în sensul articolului 3 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2005/36 și al normei naționale de punere în aplicare<sup>94</sup>. Belgia ar trebui să recunoască calificările lucrătorilor portuari obținute în alte state membre unde au desfășurat această activitate profesională în conformitate cu procedurile și cu limitele specifice stabilite de directiva respectivă<sup>95</sup>.

147. Articolul 4 § 3 din Decretul regal din 5 iulie 2004, astfel cum a fost modificat prin Decretul regal din 10 iulie 2016, prevede că lucrătorii portuari din alte state membre, care îndeplinesc în țara lor de origine condiții echivalente, nu sunt supuși cerințelor prevăzute de reglementarea belgiană pentru obținerea recunoașterii.

93 A se vedea prin analogie Hotărârea din 17 decembrie 2015, UNIS și Beaudout Père et Fils (C-25/14 și C-26/14, EU:C:2015:821, punctele 34-37), referitoare la obligația de transparență, impusă de libertatea de a presta servicii deciziei de a încredința unui organism unic gestionarea unui sistem de asigurări sociale complementare obligatorii pentru o anumită perioadă. Respectarea acestei obligații de transparență impune ca operatorii potențial interesați, alții decât cel care a fost desemnat, să fi avut în prealabil ocazia de a-și face cunoscut interesul de a asigura o astfel de gestionare, iar desemnarea operatorului însărcinat cu gestionarea acestui sistem complementar să fi fost realizată în mod imparțial.

94 Întreprinderile reclamante afirmă că, în ceea ce privește lucrătorii portuari din alte state membre, nu s-a aplicat în niciun caz recunoașterea reciprocă.

95 În special, titlul III capitolele I și II și articolele 50, 51 și 53 din Directiva 2005/36.

148. Lipsa informațiilor (atât în decizia de trimitere, cât și în observațiile și în răspunsul guvernului belgian) face dificilă stabilirea aspectului dacă această procedură de evaluare a echivalenței calificării profesionale a lucrătorilor portuari din alte state membre este conformă cu dreptul Uniunii. Potrivit Comisiei, guvernul belgian nu i-a notificat profesia de lucrător portuar în vederea includerii sale în baza de date (a Comisiei înseși) privind profesiile reglementate, în sensul Directivei 2005/36.

149. Instanța de trimitere, după ce clarifică aceste aspecte, trebuie să aibă în vedere că recunoașterea lucrătorilor portuari din alte state membre trebuie, în orice caz, să fie valabilă pentru toate zonele portuare belgiene, fără necesitatea reînnoirii acestora pentru fiecare contract de muncă nou.

#### ***D. Recunoașterea lucrătorilor portuari neincluși în pool (a treia și a patra întrebare preliminară)***

150. Articolul 2 § 3 din Decretul regal din 5 iulie 2004, astfel cum a fost modificat prin Decretul regal din 10 iulie 2016, prevede că recunoașterea lucrătorilor portuari din afara *pool*-ului este limitată la durata contractului lor de muncă.

151. O dispoziție de acest gen implică o limitare gravă a recrutării lucrătorilor portuari și are efecte disuasive. Persoanele care doresc să fie recunoscute drept lucrători din afara *pool*-ului trebuie să solicite acest lucru ori de câte ori încheie un contract cu aceeași sau cu altă întreprindere. Configurată astfel, măsura reprezintă o restricție semnificativă privind atât libertatea de stabilire, cât și libertatea de circulație a lucrătorilor.

152. În cadrul muncii portuare predomină activitățile de scurtă durată, astfel încât cerința de a reînnoi de fiecare dată recunoașterea pentru fiecare contract nou determină în mod inevitabil lucrătorii să prefere să solicite includerea lor în *pool*. Astfel, se asigură continuitatea sistemului închis de recrutare (*closed shop*) sub controlul sindicatelor și al organizației patronale recunoscute, în timp ce se îngreunează instalarea de noi întreprinderi din alte state membre în zonele portuare belgiene<sup>96</sup>.

153. Guvernul belgian precizează că recunoașterea lucrătorilor neincluși în *pool*, care beneficiază de o recunoaștere prealabilă, se realizează în mod rapid și că se creează o bază de date electronică (denumită „Portunus”) pentru a se accelera procedura și pentru a se evita întârzierile<sup>97</sup>.

154. În orice caz, ni se pare în continuare disproporționat ca acordarea recunoașterilor să fie condiționată de durata contractului de muncă numai în privința lucrătorilor din afara *pool*-ului, iar nu și pentru cei incluși în el. Necesitatea de a verifica dacă primii îndeplinesc în continuare condițiile de recunoaștere (argument invocat de guvernul belgian) ar putea fi extinsă și la lucrătorii din *pool* care, în același mod, ar fi putut să își piardă aptitudinea medicală sau psihologică de a-și îndeplini sarcinile.

155. Ni se pare disproporționat de asemenea regimul tranzitoriu prevăzut la articolul 13/1 din Decretul regal din 5 iulie 2004, astfel cum a fost modificat prin Decretul regal din 10 iulie 2016, care se aplică în ceea ce privește recunoașterea lucrătorilor portuari din afara *pool*-ului, care au încheiat contracte cu întreprinderile.

156. Conform acestor norme tranzitorii, contractele de muncă trebuie încheiate, inițial, pe o perioadă nedeterminată, de la 1 iulie 2017, pentru cel puțin 2 ani, de la 1 iulie 2018, pentru cel puțin 1 an, de la 1 iulie 2019, pentru cel puțin 6 luni, și, începând cu 1 iulie 2020, cu o durată care va fi stabilită în mod liber.

<sup>96</sup> Conform statisticilor Comisiei, în perioada 2016-2019 s-au formulat numai 28 de cereri de recunoaștere în afara *pool*-ului, față de 3 901 de cereri de recunoaștere în vederea includerii în acesta.

<sup>97</sup> Articolul 5 din Decretul regal din 26 iunie 2020 de modificare a Decretului regal din 5 iulie 2004 prevede crearea acestei aplicații cu respectiva denumire. Astfel cum am arătat deja, această normă a intrat în vigoare la 1 iulie 2020 și, prin urmare, nu este aplicabilă *ratione temporis* în aceste cauze.

157. Având în vedere că, în cadrul muncii portuare, predomină activitățile de scurtă durată, regimul tranzitoriu respectiv asigura aproape în totalitate recrutarea unor lucrători portuari din *pool* și îngreuna recrutarea directă a lucrătorilor portuari.

158. Guvernul belgian și Comisia consideră că obiectivul acestor norme tranzitorii este de a facilita deschiderea progresivă a sistemului închis de recrutare pentru a asigura viabilitatea sa economică. Totuși, astfel cum am arătat anterior, menținerea valabilității economice a sistemului de recrutare prin intermediul *pool*-ului nu poate fi admisă drept cerință imperativă de interes general.

159. Este adevărat însă că un sistem tranzitoriu ar putea în mod ipotetic să protejeze condițiile sociale și economice avantajoase ale lucrătorilor portuari din *pool*, evitând în același timp ca abrogarea sa imediată să implice un risc grav de dezechilibru al securității sociale<sup>98</sup>. Totuși, nici guvernul belgian nu a utilizat acest argument și nici nu este plauzibil că abrogarea imediată a regimului în litigiu ar avea un impact semnificativ asupra finanțării sistemului belgian de securitate socială.

#### ***E. Recunoașterea automată a lucrătorilor din contingentul general prevăzuți de vechea reglementare ca lucrători incluși în pool (a cincea întrebare preliminară)***

160. Conform articolului 15/1 din Decretul regal din 5 iulie 2004, introdus prin Decretul regal din 10 iulie 2016, „lucrătorii portuari recunoscuți în temeiul [reglementării anterioare] sunt recunoscuți deplin drept ca lucrători portuari incluși în *pool* [...]”.

161. Întreprinderile reclamante consideră că această recunoaștere automată îngreunează posibilitatea recrutării directe (cu contract de muncă pe durată nedeterminată) a lucrătorilor portuari. Astfel, adaugă acestea, angajatorii sunt împiedicați să dispună de lucrători calificați, să încheie direct cu aceștia un contract pe durată nedeterminată și să le asigure securitatea locului de muncă în conformitate cu legislația comună a muncii.

162. Cu toate acestea, împărtășim opinia Comisiei, potrivit căreia recunoașterea automată a vechilor lucrători din contingentul general drept lucrători incluși în *pool* protejează drepturile acestora fără să genereze în același timp o restricție disproporționată privind libertatea de stabilire și libertatea de circulație ale lucrătorilor.

163. Astfel cum subliniază guvernul belgian, acest mecanism automat scutește lucrătorii portuari activi de obligația de a solicita recunoașterea lor în conformitate cu Decretul regal din 10 iulie 2016.

164. Măsura este logică, deoarece acești lucrători au deja experiență în ceea ce privește munca portuară, care dovedește aptitudinea lor de a o realiza cu cunoștințele necesare și în siguranță. În plus, aceasta nu împiedică întreprinderile să îi recruteze în mod direct, deși în practică condițiile de muncă din *pool* sunt mai avantajoase și această situație nu va fi frecventă.

#### ***F. Limitarea mobilității lucrătorilor portuari recunoscuți ca urmare a contractelor colective de muncă (a șasea întrebare preliminară)***

165. Conform articolului 4 § 2 din Decretul regal din 5 iulie 2004, astfel cum a fost modificat prin Decretul regal din 10 iulie 2016:

- Recunoașterea unui lucrător portuar este valabilă în fiecare zonă portuară.

98 A se vedea Hotărârea din 28 aprilie 1998, Kohll (C-158/96, EU:C:1998:171, punctul 41).

- „Condițiile și modalitățile în care un lucrător portuar poate lucra în altă zonă portuară decât cea în care este recunoscut se stabilesc prin contract colectiv de muncă.”
- „Organizația patronală desemnată drept mandatar în conformitate cu articolul 3 *bis* [din Legea din 1972] continuă să fie mandatar în cazul în care operatorul portuar lucrează în afara zonei portuare în care a fost recunoscut.”<sup>99</sup>

166. Instanța de trimitere consideră că stabilirea prin contract colectiv de muncă a condițiilor de mobilitate a lucrătorilor portuari poate limita mobilitatea lor între zonele portuare belgiene, cu încălcarea articolelor 45 și 49 TFUE, întrucât legiuitorul nu a stabilit condițiile sau modalitățile de realizare a acestora.

167. Articolele 45 și 49 TFUE se aplică nu numai măsurilor autorităților publice, ci și contractelor colective de muncă<sup>100</sup>. Cu toate că, în principiu, faptul că legiuitorul face trimitere la contractele colective de muncă pentru reglementarea mobilității operatorilor recunoscuți nu este contrar acestor articole, această trimitere trebuie considerată validă cu condiția ca contractele colective să nu fie utilizate în mod corporativ pentru a crea obstacole în calea libertății de circulație a lucrătorilor și a libertății de stabilire<sup>101</sup>.

168. Întreprinderile reclamante menționează că există un contract colectiv de muncă ce interzice complet mobilitatea operatorilor portuari recunoscuți între porturile belgiene. Guvernul belgian arată că acest contract colectiv de muncă permite într-o oarecare măsură mobilitatea, dar că transferul lucrătorilor de la un *pool* la altul este complicat, deoarece depinde de necesitatea de forță de muncă în *pool*-ul receptor. În plus, acesta argumentează că lucrătorul recunoscut care este inclus într-un *pool* nu ar putea lucra în altă zonă portuară, dar lucrătorii recunoscuți într-o zonă portuară din afara *pool*-ului ar putea fi angajați în altă zonă portuară, de asemenea în afara *pool*-ului.

169. În lipsa mai multor informații, revine instanței de trimitere sarcina de a analiza dacă contractele colective de muncă din porturile belgiene restrâng sau nu mobilitatea lucrătorilor între diverse *pool*-uri. În cadrul acestei analize, nu se va putea omite că o negociere colectivă realizată în fiecare port între sindicate și organizația patronală recunoscute poate fi utilizată pentru a menține restricții privind libertățile pieței interne și pentru a proteja avantajele autorilor contractelor colective de muncă menționate, atunci când acestea afectează accesul la activitatea portuară și încadrarea în muncă a lucrătorilor portuari.

170. În orice caz, se pare că reglementarea națională garantează recunoașterea operatorilor portuari din alte state membre, iar acest lucru ar trebui să fie valabil pentru toate zonele portuare belgiene. Potrivit jurisprudenței Curții, obligația de a solicita o autorizație administrativă pentru desfășurarea unei activități restrânge într-o măsură mai mare libertatea de stabilire atunci când întreprinderea dintr-un alt stat membru trebuie să obțină mai multe autorizații de la diferite autorități ale statului<sup>102</sup>. Această situație ar exista în cazul în care ar fi fost necesar să se solicite recunoașteri succesive (sau simultane) comisiilor administrative ale diverselor porturi belgiene.

<sup>99</sup> Astfel cum am arătat deja, această normă pare să se aplice numai porturilor din Antwerpen, Gent, Oostende, Zeebrugge și Bruxelles, dar nu și altor porturi belgiene precum cele din Genk sau Liège.

<sup>100</sup> Hotărârea din 11 decembrie 2007, International Transport Workers' Federation și Finnish Seamen's Union (C-438/05, EU:C:2007:772, punctele 33, 34 și 50-58).

<sup>101</sup> A se vedea Van Hooydonk, E., *op. cit.* la nota de subsol 2 din prezentele concluzii, p. 152-157.

<sup>102</sup> Hotărârea din 21 martie 2002, Comisia/Italia (C-298/99, EU:C:2002:194, punctul 64), și Hotărârea din 13 decembrie 2007, Comisia/Italia (C-465/05, EU:C:2007:781, punctul 59).

**G. Cerința privind un certificat de siguranță pentru lucrătorii logistici (a șaptea întrebare preliminară)**

171. În conformitate cu articolul 1 § 3 din Decretul regal din 5 iulie 2004, astfel cum a fost modificat prin Decretul regal din 10 iulie 2016:

- În cazul în care lucrătorii (logistici) „prestează o muncă [...] în locuri în care mărfurile sunt supuse unor transformări în vederea pregătirii pentru distribuirea sau expedierea lor ulterioară, care conduc în mod indirect la o valoare adăugată identificabilă, și dispun de un certificat de siguranță [...], certificatul de siguranță respectiv echivalează cu o recunoaștere în sensul [Legii din 1972]”.
- „Angajatorul care a semnat un contract de muncă cu un lucrător solicită certificatul de siguranță în vederea desfășurării activităților menționate în paragraful anterior, iar eliberarea acestuia are loc pe baza prezentării cărții de identitate și a contractului de muncă. Modalitățile acestei proceduri sunt stabilite prin intermediul contractului colectiv de muncă.”

172. Prin urmare, certificatul de siguranță, ca echivalent al recunoașterii, a înlocuit, de la intrarea în vigoare a Decretului regal din 2016, vechiul *pool* de lucrători logistici.

173. Asemenea instanței de trimitere, Comisiei și guvernului belgian, considerăm că cerința privind acest certificat, impusă lucrătorilor logistici, poate în principiu să fie justificată de motive de securitate portuară.

174. Cu toate acestea, măsura respectivă trece testul proporționalității numai dacă modalitățile de aplicare a acesteia sunt adecvate. Potrivit guvernului belgian, modalitățile respective au fost reglementate printr-un contract colectiv de muncă din 28 septembrie 2016. Decizia de trimitere conține puține informații în acest sens, astfel încât aprecierea caracterului proporțional al acesteia trebuie efectuată de Raad van State (Consiliul de Stat).

175. În cadrul acestei aprecieri:

- Va trebui să se analizeze dacă obligația angajatorului de a obține un certificat de siguranță pentru fiecare contract al lucrătorului logistic este disproporționată. Având în vedere că multe contracte de muncă portuară au o durată zilnică sau săptămânală, această sarcină administrativă se poate dovedi excesivă<sup>103</sup>.
- Conform informațiilor furnizate de guvernul belgian și de întreprinderile reclamante, certificatul de siguranță presupune obținerea așa-numitului card Alfapass, eliberat de o întreprindere privată care controlează organizația patronală din portul din Antwerpen<sup>104</sup>. Pentru întreprinderile reclamante este de neînțeles că o autorizație administrativă precum certificatul de siguranță al unui lucrător logistic trebuie obținută prin cumpărarea la prețul pieței a unui card eliberat de o întreprindere privată neautorizată, fără a fi supusă vreunei condiții.
- Utilizarea cardului Alfapass, care a fost implementat la momentul respectiv în vederea protecției porturilor împotriva activităților teroriste, poate să nu fie adecvată pentru a verifica dacă lucrătorii logistici sunt apti să își desfășoare sarcinile în siguranță. Eliberarea automată a acestuia nu ar constitui un mijloc adecvat pentru atingerea obiectivului pe care îl urmărește teoretic.

103 Același lucru se întâmplă și cu cerința de a obține în mod repetat certificatul de siguranță pentru același lucrător și de a-l retrage de la fiecare birou emitent. Costul unui card ar putea fi de asemenea excesiv pentru angajările de o zi sau de câteva zile.

104 Informațiile privind acest card și societatea care îl eliberează pot fi consultate la adresa: <https://www.alfapass.be/fr/>

## VIII. Concluzie

176. În temeiul considerațiilor anterioare, propunem Curții să răspundă la cererile de decizie preliminară formulate în cauzele C-407/19 și C-471/19 după cum urmează:

În cauza C-471/19:

„1) Articolul 49 TFUE și articolul 15 alineatul (2) și articolul 16 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene nu se opun, în principiu, unui sistem de recunoaștere a lucrătorilor portuari al cărui scop este de a proteja securitatea în zonele portuare, cu condiția ca modalitățile de aplicare a acestuia să se bazeze pe criterii transparente, obiective, nediscriminatorii, cunoscute în prealabil și care permit lucrătorilor portuari din alte state membre să demonstreze că îndeplinesc în statul lor de origine cerințe echivalente cu cele aplicate lucrătorilor portuari naționali.

Sunt incompatibile cu respectivele dispoziții de drept al Uniunii modalitățile de aplicare a sistemului de recunoaștere care stabilesc un mecanism închis de recrutare controlat de sindicate și de organizațiile patronale din fiecare port și impun restricții disproporționate privind libertatea de stabilire a întreprinderilor și libertatea de circulație a lucrătorilor din alte state membre.

2) Insecuritatea juridică și riscul de tensiuni sociale nu reprezintă motive imperative care justifică menținerea provizorie a unui sistem de recunoaștere a lucrătorilor portuari precum cel descris în paragraful anterior, incompatibil cu dreptul Uniunii.”

În cauza C-407/19:

„Articolul 49 TFUE și articolul 45 TFUE se opun unei reglementări naționale care prevede recunoașterea prealabilă a lucrătorilor pentru accesul la munca portuară, atunci când modalitățile de aplicare a acesteia includ oricare dintre următoarele elemente:

- Utilizarea comisiilor administrative formate, în mod paritar, din reprezentanții organizației patronale locale și ai sindicatelor din fiecare zonă portuară, care, pentru a soluționa cererile, permit operatorilor prezenți deja în zona portuară să controleze intrarea a noi lucrători, printr-o procedură lipsită de garanțiile procedurale corespunzătoare.
- Cerința privind condițiile medicale, psihologice și formarea profesională, în cazul în care certificarea lor este realizată de entități controlate de organizația patronală și de sindicatele din fiecare port.
- Recunoașterea lucrătorilor portuari neincluși în contingent (*pool*) numai pe durata contractelor lor de muncă și cu aplicarea unui regim tranzitoriu care limitează durata respectivă.
- Limitarea mobilității lucrătorilor între diferitele zone portuare ale unui stat membru, dispusă prin contracte colective de muncă.
- Cerința privind deținerea unui certificat de siguranță de către lucrătorii logistici care trebuie reînnoit la fiecare contract de muncă nou și care presupune emiterea unui card de către o întreprindere privată.”