



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

19 décembre 2012*

«Manquement d'État — Article 56 TFUE — Libre prestation des services — Réglementation nationale imposant une obligation de déclaration préalable aux prestataires de services indépendants établis dans d'autres États membres — Sanctions pénales — Entrave à la libre prestation des services — Différenciation objectivement justifiée — Exigences impérieuses d'intérêt général — Prévention de la fraude — Lutte contre la concurrence déloyale — Protection des travailleurs indépendants — Proportionnalité»

Dans l'affaire C-577/10,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE, introduit le 10 décembre 2010,

Commission européenne, représentée par M. E. Traversa, M^{me} C. Vrignon et M. J.-P. Keppenne, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Royaume de Belgique, représenté par M^{mes} M. Jacobs et C. Pochet, en qualité d'agents, assistées de M^e S. Rodrigues, avocat,

partie défenderesse,

soutenu par:

Royaume de Danemark, représenté par MM. C. Vang et S. Juul Jørgensen ainsi que par M^{me} V. Pasternak Jørgensen, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie intervenante,

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. L. Bay Larsen, faisant fonction de président de la quatrième chambre, M. J.-C. Bonichot, M^{mes} C. Toader, A. Prechal et M. E. Jarašiūnas (rapporteur), juges,

avocat général: M. P. Cruz Villalón,

greffier: M^{me} R. Șereș, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 29 mars 2012,

* Langue de procédure: le français.

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 19 juillet 2012,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par sa requête, la Commission européenne demande à la Cour de constater que, en adoptant les articles 137, 8°, 138, troisième tiret, 153 et 157, 3°, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 (*Moniteur belge* du 28 décembre 2006, p. 75178), dans sa version en vigueur depuis le 1^{er} avril 2007 (ci-après, respectivement, les «dispositions en cause» et la «loi-programme»), à savoir en imposant aux prestataires de services indépendants établis dans un État membre autre que le Royaume de Belgique d'effectuer une déclaration préalable à l'exercice de leur activité en Belgique (ci-après la «déclaration Limosa»), le Royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 56 TFUE.
- 2 Par ordonnance du président de la Cour du 11 avril 2011, le Royaume de Danemark a été admis à intervenir au soutien des conclusions du Royaume de Belgique.

Le droit national

- 3 Le chapitre VIII du titre IV de la loi-programme, relatif aux affaires sociales, porte sur la «déclaration préalable pour les travailleurs salariés et indépendants détachés». Il a été complété par l'arrêté royal du 20 mars 2007 pris en exécution de ce chapitre (*Moniteur belge* du 28 mars 2007, p. 16975), tel que modifié par l'arrêté royal du 31 août 2007 (*Moniteur belge* du 13 septembre 2007, p. 48537, ci-après l'«arrêté royal»).
- 4 L'obligation de déclaration en cause a été introduite dans le cadre d'un projet plus vaste, dit «Limosa», acronyme de «Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratieonderzoek bij de Sociale Administratie» (système d'information transfrontalier en vue de la recherche en matière de migration auprès de l'administration sociale, ci-après le «système Limosa»). Ce projet vise à mettre en place un guichet électronique unique pour l'ensemble des démarches liées au travail en Belgique. Les informations collectées dans le cadre de la déclaration Limosa sont ainsi destinées à alimenter un cadastre central et seront rendues accessibles, à des fins de statistiques et de contrôle, notamment aux services d'inspection fédéraux et régionaux belges, au moyen d'une plate-forme informatique commune.

La loi-programme

- 5 Aux termes de l'article 137 de la loi-programme:

«Pour l'application du présent chapitre et de ses arrêtés d'exécution, on entend par:

[...]

- 7° travailleurs indépendants: toutes les personnes physiques, qui exercent une activité professionnelle en raison de laquelle elles ne sont pas engagées dans les liens d'un contrat de travail ou d'un statut;

8° travailleurs indépendants détachés:

- a) les personnes visées au point 7° qui exercent temporairement ou partiellement une ou plusieurs activités indépendantes en Belgique sans y résider de manière permanente et qui travaillent habituellement sur le territoire d'un ou plusieurs pays autres que la Belgique,
- b) les personnes venant de l'étranger qui se rendent en Belgique dans le but d'y exercer temporairement une activité professionnelle indépendante ou de s'y installer temporairement comme indépendant;

[...]»

6 L'article 138 de la loi-programme prévoit:

«Le présent chapitre s'applique:

[...]

— aux travailleurs indépendants détachés;

[...]

Le Roi peut [...] exclure de l'application du présent chapitre, le cas échéant dans les conditions qu'il détermine, et compte tenu de la durée de leurs prestations en Belgique ou de la nature de leurs activités, des catégories de travailleurs indépendants détachés [...]

7 La section 3 de ce chapitre est intitulée «Déclaration préalable pour les indépendants détachés». L'article 153 de la loi-programme, relatif à la déclaration préalable, dispose:

«Préalablement à l'exercice de l'activité professionnelle d'un travailleur indépendant détaché sur le territoire belge, celui-ci ou son mandataire doit effectuer, auprès de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants une déclaration par voie électronique, établie conformément à l'article 154, selon les modalités déterminées par le Roi.

[...]

Lorsque l'indépendant détaché ou son mandataire [...] sont dans l'incapacité de faire cette déclaration par voie électronique, ils peuvent l'adresser, par fax ou par courrier, à l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants, selon les modalités fixées par cette institution.

Dès que la déclaration visée aux alinéas précédents est effectuée, le déclarant reçoit un accusé de réception [...] Lorsque la déclaration a été faite par fax ou par courrier, l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants délivre un accusé de réception par fax ou par courrier suivant un modèle qu'il établit.

Le Roi détermine le délai dans lequel une déclaration préalable peut être annulée.

Lorsque le détachement se prolonge au-delà de la durée initialement prévue, le déclarant doit procéder à une nouvelle déclaration préalablement à la fin de la durée du détachement initialement prévue.»

8 L'article 154 de la loi-programme prévoit que «[l]e Roi détermine les groupes de données qui doivent figurer dans la déclaration préalable visée à l'article 153».

- 9 L'article 157 de la loi-programme, qui figure dans la section 4 du chapitre VIII de celle-ci, intitulée «Surveillance et sanctions», prévoit:

«Sans préjudice des articles 269 à 274 du Code pénal, sont punis d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 500 à 2 500 euros ou d'une de ces peines seulement:

[...]

- 3° le travailleur indépendant détaché qui ne s'est pas conformé aux dispositions du présent chapitre et de ses arrêtés d'exécution;

[...]»

- 10 L'article 167 de la loi-programme prévoit que son chapitre VIII entre en vigueur le 1^{er} avril 2007.

L'arrêté royal

- 11 L'article 2 de l'arrêté royal énonce:

«Les catégories suivantes de travailleurs indépendants détachés sont exclues du champ d'application du Chapitre 8, du Titre IV de la [loi-programme]:

- 1° l'indépendant détaché en Belgique pour l'assemblage initial et/ou la première installation d'un bien, qui constitue une composante essentielle d'un contrat pour la livraison de marchandises, et qui est nécessaire pour la mise en marche du bien fourni et qui est effectuée par le travailleur indépendant qui fournit le bien, quand la durée des travaux visés ne s'élève pas à plus de huit jours. Cette dérogation ne vaut pas toutefois pour les activités dans le secteur de la construction [...];
- 2° le travailleur indépendant qui se rend en Belgique pour effectuer des travaux d'entretien urgents ou des travaux de réparation urgents à des machines ou appareils livrés par lui à l'entreprise établie en Belgique au sein de laquelle les réparations ou l'entretien sont effectués, à la condition que sa période de séjour nécessité par ces activités, ne dépasse pas 5 jours par mois calendrier;
- 3° les travailleurs indépendants qui n'ont pas leur résidence principale en Belgique et y donnent des conférences, ou qui y assistent;
- 4° les travailleurs indépendants qui n'ont pas leur résidence principale en Belgique et qui y assistent à des réunions en cercle restreint, pour autant que leur présence à ces réunions n'excède pas 60 jours maximum par année calendrier avec un maximum de 20 jours calendrier consécutifs par réunion;
- 5° les sportifs indépendants ainsi que, le cas échéant, leurs accompagnateurs indépendants, qui n'ont pas leur résidence principale en Belgique et y effectuent des prestations dans le cadre de leur profession respective, pour autant que la durée du séjour nécessité par ces activités ne dépasse pas trois mois par année calendrier;
- 6° les artistes indépendants et le cas échéant, [leurs] accompagnateurs sous statut d'indépendant, qui n'ont pas leur résidence principale en Belgique et qui viennent y effectuer des prestations dans le cadre de leur profession respective, pour autant que la durée de leur séjour nécessité par ces activités ne dépasse pas 21 jours par trimestre;

- 7° les travailleurs indépendants occupés dans le secteur du transport international des personnes ou des marchandises, à moins que ces travailleurs indépendants effectuent des activités de cabotage sur le territoire belge;
- 8° les attachés d'affaire qui se rendent en Belgique pour autant que la durée du séjour nécessit[é] par leurs activités ne dépass[e] pas 5 jours par mois calendrier;
- 9° les administrateurs et mandataires de société qui se rendent en Belgique pour y assister à des conseils d'administration et des assemblées générales de sociétés, pour autant que la durée du séjour nécessit[é] par ces activités ne dépasse pas 5 jours par mois calendrier.»

12 L'article 4, paragraphe 2, de l'arrêté royal détaille les informations devant figurer dans la déclaration dite «ordinaire». Cette disposition énonce:

«Pour les travailleurs indépendants détachés, la déclaration visée à l'article 154 de la [loi-programme] reprend les catégories de données suivantes:

- 1° Données d'identification du travailleur indépendant. Lorsque celui-ci dispose déjà d'un numéro d'entreprise ou numéro d'identification à la sécurité sociale s'il s'agit d'une personne physique qui n'a pas la qualité d'entreprise au sens de la [loi du 16 janvier 2003 portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets-entreprises agréés et portant diverses dispositions], ce numéro suffit;
- 2° Numéro d'identification national du pays d'origine s'il existe;
- 3° Date de début du détachement en Belgique;
- 4° Durée prévisible du détachement en Belgique;
- 5° Lieu où les prestations de travail sont effectuées en Belgique;
- 6° Type de prestations de services effectuées dans le cadre du détachement;
- 7° Numéro de TVA du pays d'origine s'il existe ou numéro d'entreprise s'il en dispose;
- 8° Données d'identification relatives au mandataire qui effectue la déclaration préalable. Lorsque celui-ci dispose déjà d'un numéro d'entreprise ou numéro d'identification à la sécurité sociale s'il s'agit d'une personne physique qui n'a pas la qualité d'entreprise au sens de la loi précitée du 16 janvier 2003, ce numéro suffit;
- 9° Données d'identifications relatives à l'utilisateur belge. Lorsque celui-ci dispose d'un numéro d'entreprise ou d'un numéro d'identification à la sécurité sociale s'il s'agit d'une personne physique qui n'a pas la qualité d'entreprise au sens de la loi précitée du 16 janvier 2003, ce numéro suffit.»

13 L'article 5 de l'arrêté royal détaille les informations devant figurer dans la déclaration dite «simplifiée». Il dispose:

«Pour les travailleurs salariés détachés ou indépendants détachés qui exercent régulièrement des activités sur le territoire de la Belgique et d'un ou de plusieurs autres pays, la déclaration telle que prévue aux articles 140 et 154 de la [loi-programme] doit reprendre les données suivantes:

- 1° Données d'identification du travailleur;

- 2° Numéro d'identification national du pays d'origine s'il existe;
- 3° Numéro d'identification du Registre national ou Numéro de la Banque Carrefour visé à l'article 8 de la loi précitée du 15 janvier 1990 s'il existe;
- 4° Date de début du détachement sur le territoire belge;
- 5° Durée du détachement en Belgique;
- 6° Type de prestations de services effectuées;
- 7° Pour les travailleurs salariés, durée hebdomadaire de travail.

Cette déclaration est valable pour une période de 12 mois au maximum et peut être prolongée chaque fois au terme de cette période pour une période consécutive de 12 mois au maximum.

Toutefois, les dispositions du présent article ne s'appliquent pas à des activités dans le secteur de la construction ou dans le secteur du travail intérimaire.

Au sens du présent arrêté, on entend par exercer régulièrement des activités sur le territoire de la Belgique et d'un ou de plusieurs autres pays: une activité qui est exercée de façon structurelle dans différents pays dont une partie substantielle en Belgique, en raison de laquelle la personne concernée est présente en Belgique pour de fréquents courts séjours à caractère professionnel.»

La procédure précontentieuse

- 14 Par une lettre de mise en demeure adressée le 2 février 2009 au Royaume de Belgique, la Commission a indiqué à cet État membre que l'application aux prestataires de services indépendants d'une obligation de déclaration préalable de portée aussi générale que la déclaration Limosa, prévue aux articles 137 à 167 de la loi-programme, lui semblait incompatible avec la libre prestation des services telle que garantie par l'article 49 CE.
- 15 Par une lettre du 26 mars 2009, le Royaume de Belgique a contesté l'analyse de la Commission. Il soutenait notamment que ce système permettait, en particulier, de lutter contre l'utilisation abusive du statut d'indépendant en ce qui concerne des travailleurs ayant, en réalité, la qualité de salariés (ci-après les «faux indépendants»), dans le but de contourner les normes minimales applicables en matière de protection sociale des travailleurs.
- 16 Le 9 octobre 2009, la Commission a adressé un avis motivé au Royaume de Belgique, dans lequel elle précisait qu'elle contestait la compatibilité avec l'article 49 CE des articles 137, 8°, 138, troisième tiret, 153 et 157, 3°, de la loi-programme, qui concernent les prestataires de services indépendants établis ou résidant dans un État membre autre que le Royaume de Belgique.
- 17 L'argumentation développée par le Royaume de Belgique dans sa lettre du 11 décembre 2009 en réponse audit avis motivé n'ayant pas emporté la conviction de la Commission, celle-ci a décidé d'introduire le présent recours.

Sur le recours

Argumentation des parties

- 18 La Commission fait valoir, en premier lieu, que les dispositions en cause constituent une restriction discriminatoire à la libre prestation des services, l'obligation de déclaration en cause ne pesant que sur les prestataires de services indépendants établis dans un État membre autre que le Royaume de Belgique.
- 19 Partant, le Royaume de Belgique pourrait seulement invoquer les motifs justificatifs énumérés à l'article 52 TFUE, ce qu'il ne ferait pas. Le manquement serait par conséquent établi.
- 20 La Commission fait valoir, en second lieu, que, en toute hypothèse, les dispositions en cause ne sont ni justifiées ni proportionnées au regard des objectifs d'intérêt général invoqués par le Royaume de Belgique.
- 21 Premièrement, même si l'objectif de prévention de la concurrence déloyale, dans la mesure où il présente une dimension sociale, pourrait constituer un objectif d'intérêt général, le Royaume de Belgique n'avancerait pas d'argument concret pour étayer son affirmation selon laquelle l'obligation de déclaration en cause contribue à la lutte contre le dumping social.
- 22 Deuxièmement, cet État membre ne donnerait aucun élément permettant de prouver qu'il existe réellement un risque d'atteinte grave à l'équilibre financier du système de sécurité sociale, la simple allégation de l'existence de fraudes à la sécurité sociale étant insuffisante à cet égard. Cet objectif ne saurait donc être retenu.
- 23 Troisièmement, la Commission soutient que, si les objectifs de lutte contre la fraude et de protection des travailleurs peuvent effectivement être invoqués en l'espèce, les mesures visant à contrôler le respect d'exigences justifiées par des raisons d'intérêt général ne doivent pas rendre illusoire la liberté de prestation des services. Tel serait pourtant le cas en l'espèce.
- 24 À cet égard, la Commission conteste notamment la portée générale et transversale de la déclaration Limosa. Cette obligation de déclaration reposerait sur une présomption générale de fraude, laquelle ne saurait servir à justifier une mesure telle que l'obligation de déclaration en cause.
- 25 La Commission fait également observer qu'il existe déjà, au niveau de l'Union européenne, plusieurs mécanismes visant à améliorer la coopération administrative entre les États membres, afin de lutter contre le travail dissimulé et les recours abusifs à la libre prestation des services.
- 26 Le Royaume de Belgique fait valoir, à titre principal, que le présent recours doit être rejeté comme étant manifestement non fondé. Il reposerait sur de nombreuses présomptions, suppositions ou conjectures et ne s'appuierait pas sur des données objectives liées à la situation concrète à laquelle devraient faire face les autorités belges dans l'exercice de leur compétence en matière de contrôle du respect de la législation sociale. La Commission ne saurait toutefois établir l'existence d'un manquement en se fondant sur des présomptions ou des suppositions. De ce fait, la Commission ne respecterait pas non plus l'article 38, paragraphe 1, sous e), du règlement de procédure de la Cour, aux termes duquel la requête doit contenir les offres de preuve s'il y a lieu.
- 27 À titre subsidiaire, le Royaume de Belgique fait valoir que la Commission n'a pas démontré le caractère non nécessaire ou, en tout état de cause, le caractère disproportionné de l'obligation de déclaration en cause, au regard des objectifs invoqués.

- 28 S'agissant, en premier lieu, de l'existence alléguée d'une restriction discriminatoire à la libre prestation des services, la Commission n'aurait pas établi le caractère dissuasif du système Limosa, un prestataire indépendant ne consacrant en moyenne, selon le Royaume de Belgique, que 20 à 30 minutes par an aux formalités liées à ce système. En outre, ledit système serait gratuit et permettrait d'entrer immédiatement en possession d'un document officiel, sans aucune contrainte assimilable à une autorisation préalable. De plus, les exceptions aménagées pour certains secteurs démontreraient la volonté de souplesse des autorités belges.
- 29 Par ailleurs, à supposer même que la déclaration Limosa constitue une entrave à la libre prestation des services, elle ne serait pas discriminatoire. Le contrôle exercé sur les prestataires de services indépendants qui ne sont pas établis en Belgique ne saurait être assimilé à celui exercé sur ceux qui sont établis dans cet État membre, en raison des différences objectives existant entre ces deux catégories de prestataires de services indépendants.
- 30 S'agissant, en second lieu, de la justification de l'obligation de déclaration en cause et de sa proportionnalité, le Royaume de Belgique soutient, premièrement, que le système Limosa est en partie justifié par l'objectif de prévention de la concurrence déloyale, qui comporte une dimension sociale liée à la protection des travailleurs et des consommateurs ainsi qu'à la prévention du dumping social. Il contribuerait à protéger les prestataires de services qui respectent la réglementation de ceux qui ne la respectent pas et en tirent un avantage concurrentiel injustifié.
- 31 Deuxièmement, il résulterait de la jurisprudence que, en principe, un système de déclaration préalable visant à collecter des données nécessaires au contrôle et à la détection des cas de fraude, en l'occurrence la fraude à la loi sociale, et notamment le travail dissimulé ainsi que l'existence de faux indépendants, n'excède pas ce qui est nécessaire pour prévenir les abus auxquels peut donner lieu la mise en œuvre de la libre prestation des services. En réponse à l'allégation relative à la présomption générale de fraude, le Royaume de Belgique souligne que, pour détecter et, le cas échéant, sanctionner les fraudes à la loi sociale, il importe que ledit système s'applique a priori à tout prestataire.
- 32 Troisièmement, l'objectif de protection des travailleurs, y compris la lutte contre la traite des êtres humains et les conditions de travail particulièrement abusives ainsi que la nécessité de veiller au bien-être des travailleurs indépendants, devrait être distingué de celui de lutte contre la fraude. À cet égard, le Royaume de Belgique souligne, en particulier, que le nouveau contexte issu du traité de Lisbonne doit être pris en considération et compris comme renforçant la légitimité de cet objectif.
- 33 Le Royaume de Danemark précise qu'il intervient au soutien des conclusions présentées par le Royaume de Belgique car la loi danoise contient également des dispositions imposant une obligation de déclaration préalable aux prestataires de services étrangers, applicable aux travailleurs indépendants. Cet État membre avance, en substance, des arguments comparables à ceux développés par le Royaume de Belgique. Il ajoute, notamment, que le contrôle du respect des conditions de travail et des normes sociales vise à prévenir les risques d'accidents du travail et de maladies professionnelles, que le fait de savoir si une obligation de déclaration préalable présente un caractère discriminatoire ne saurait varier selon que l'entreprise qui fournit le service a ou non des salariés et qu'aucun régime en vigueur en matière d'échange d'informations entre États membres n'offre les mêmes possibilités de réalisation des objectifs poursuivis, soulignant, à cet égard, l'importance que revêt, aux fins des contrôles, la connaissance du lieu où la prestation doit être effectuée.

Appréciation de la Cour

- 34 À titre liminaire, il convient de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante, dans le cadre d'une procédure en manquement en vertu de l'article 258 TFUE, il incombe à la Commission, qui a la charge d'établir l'existence du manquement allégué, d'apporter à la Cour les éléments

nécessaires à la vérification par celle-ci de l'existence dudit manquement, sans pouvoir se fonder sur une présomption quelconque (arrêts du 25 mai 1982, Commission/Pays-Bas, 96/81, Rec. p. 1791, point 6, et du 18 novembre 2010, Commission/Portugal, C-458/08, Rec. p. I-11599, point 54).

- 35 Si la Cour a, certes, déjà jugé que ces exigences de preuve sont plus strictes lorsque les griefs de la Commission concernent la mise en œuvre d'une disposition nationale (voir arrêts du 12 mai 2005, Commission/Belgique, C-287/03, Rec. p. I-3761, point 28, et du 22 janvier 2009, Commission/Portugal, C-150/07, point 66), force est toutefois de constater que, par le présent recours en manquement, la Commission conteste la conformité avec l'article 56 TFUE non pas d'une pratique administrative, mais de dispositions législatives dont l'existence et l'application effectives ne sont nullement contestées par le Royaume de Belgique. Il n'apparaît donc pas que le présent recours reposerait sur de simples présomptions.
- 36 Par conséquent, l'allégation principale du Royaume de Belgique, selon laquelle le présent recours devrait être rejeté comme manifestement non fondé, car la Commission n'aurait pas satisfait à la charge de la preuve lui incombant, voire comme irrecevable en ce qu'il contreviendrait aux prescriptions de l'article 38, paragraphe 1, sous e), du règlement de procédure, relatif aux offres de preuve, doit être écartée.
- 37 Aux fins de statuer sur le bien-fondé du recours de la Commission, il convient, en premier lieu, de vérifier si les dispositions en cause sont constitutives d'une entrave à la libre prestation des services, étant précisé que ledit recours ne concerne que la déclaration préalable exigée des prestataires de services indépendants légalement établis dans un État membre autre que le Royaume de Belgique et qui souhaitent fournir des services en Belgique à titre temporaire, à l'exclusion des cas de détachements de travailleurs effectués conformément à la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 1996, concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services (JO L 18, p. 1).
- 38 Il résulte d'une jurisprudence constante que l'article 56 TFUE exige non seulement l'élimination de toute discrimination à l'encontre du prestataire de services en raison de sa nationalité ou de la circonstance qu'il est établi dans un État membre autre que celui où la prestation doit être exécutée, mais également la suppression de toute restriction, même si elle s'applique indistinctement aux prestataires nationaux et à ceux des autres États membres, lorsqu'elle est de nature à prohiber, à gêner ou à rendre moins attrayantes les activités du prestataire établi dans un autre État membre, où il fournit légalement des services analogues (arrêts du 23 novembre 1999, *Arblade e.a.*, C-369/96 et C-376/96, Rec. p. I-8453, point 33, ainsi que du 21 juillet 2011, Commission/Portugal, C-518/09, point 63 et jurisprudence citée).
- 39 En l'espèce, il convient de constater que l'obligation de déclaration en cause implique, pour les personnes visées aux articles 137, 8°, et 138, troisième tiret, de la loi-programme et qui résident ou sont établies dans un État membre autre que le Royaume de Belgique, de s'enregistrer en créant un compte, avant de devoir, ensuite, en principe et conformément à l'article 153 de la loi-programme, communiquer aux autorités belges, préalablement à chaque prestation de services effectuée sur le territoire belge, un certain nombre d'informations telles que la date, la durée et le lieu de la prestation qui sera effectuée, sa nature et l'identité de la personne morale ou physique destinataire de celle-ci. Ces informations doivent être communiquées au moyen d'un formulaire qui doit de préférence être complété en ligne ou, en cas d'impossibilité, qui doit être adressé au service compétent, par voie postale ou par télécopie. Le non-respect de ces formalités est passible des sanctions pénales prévues à l'article 157, 3°, de la loi-programme.
- 40 Les formalités que l'obligation de déclaration en cause implique sont ainsi de nature à gêner la fourniture de services sur le territoire du Royaume de Belgique par des prestataires de services indépendants établis dans un autre État membre. Ladite obligation constitue donc une entrave à la libre prestation des services.

- 41 Il en va de même dans les circonstances dans lesquelles seule une déclaration dite «simplifiée» est exigée. En effet, le prestataire de services indépendant concerné est aussi tenu, après s'être enregistré en créant un compte, de communiquer aux autorités belges, notamment, la date et la durée de son détachement en Belgique ainsi que le type de prestations qu'il y effectuera. De plus, le non-respect de ces obligations est également passible des sanctions pénales prévues à l'article 157, 3°, de la loi-programme.
- 42 Dans ces conditions, contrairement à ce que soutient le Royaume de Belgique, il ne saurait être admis que l'effet produit par l'obligation de déclaration en cause sur la libre prestation des services est trop aléatoire ou encore indirect, de sorte que cette obligation échapperait à la qualification d'entrave.
- 43 Dès lors, il convient, en second lieu, de vérifier si l'obligation de déclaration en cause est susceptible d'être justifiée, en prenant en considération le fait que la matière relative à la prestation de services transfrontalière par des travailleurs indépendants, visée par le présent recours, n'est pas, à ce jour, harmonisée au niveau de l'Union.
- 44 En effet, une réglementation nationale qui relève d'un domaine n'ayant pas fait l'objet d'une harmonisation au niveau de l'Union et qui s'applique indistinctement à toute personne ou entreprise exerçant une activité sur le territoire de l'État membre concerné peut, en dépit de son effet restrictif pour la libre prestation des services, être justifiée pour autant qu'elle répond à une exigence impérieuse d'intérêt général et que cet intérêt n'est pas déjà sauvegardé par les règles auxquelles le prestataire est soumis dans l'État membre où il est établi, qu'elle est propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et qu'elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre celui-ci (arrêts *Arblade e.a.*, précité, points 34 et 35; du 19 janvier 2006, *Commission/Allemagne*, C-244/04, Rec. p. I-885, point 31, et du 1^{er} octobre 2009, *Commission/Belgique*, C-219/08, Rec. p. I-9213, point 14).
- 45 À cet égard, s'agissant des objectifs invoqués en l'espèce par le Royaume de Belgique, il convient de constater que ceux-ci peuvent être pris en considération en tant qu'exigences impérieuses d'intérêt général susceptibles de justifier une restriction à la libre prestation des services. Sur ce point, il suffit d'indiquer que l'objectif de lutte contre la fraude, notamment sociale, et de prévention des abus, en particulier la détection des cas de faux indépendants et la lutte contre le travail dissimulé, peut se rattacher non seulement à l'objectif de protection de l'équilibre financier des régimes de sécurité sociale, mais également aux objectifs de prévention de la concurrence déloyale et du dumping social ainsi que de protection des travailleurs, y compris des prestataires de services indépendants.
- 46 La Commission soutient toutefois que le Royaume de Belgique ne saurait se prévaloir, en l'espèce, de ces justifications, l'obligation de déclaration en cause présentant un caractère discriminatoire.
- 47 À cet égard, il suffit de constater que, comme le font valoir le Royaume de Belgique et le Royaume de Danemark, au regard des contrôles nécessaires, compte tenu notamment de l'absence d'harmonisation des législations nationales dans le domaine de l'emploi et du travail, afin d'assurer le respect des exigences impérieuses d'intérêt général invoquées par le Royaume de Belgique, les prestataires de services indépendants établis dans un État membre autre que le Royaume de Belgique et qui se rendent temporairement sur le territoire de ce dernier État membre pour y fournir des services se trouvent dans une situation objectivement différente de celle dans laquelle se trouvent les prestataires de services indépendants établis sur le territoire belge et qui fournissent sur celui-ci des services de manière permanente.
- 48 En effet, la Cour a déjà admis que, au regard de la possibilité, pour les autorités de l'État membre sur le territoire duquel une prestation de services est effectuée, de contrôler le respect de règles visant à assurer que les droits que la législation nationale dudit État membre confère aux travailleurs sur son territoire sont respectés, il existe des différences objectives entre les entreprises établies dans l'État membre sur le territoire duquel la prestation est effectuée et celles établies dans un autre État

membre et envoyant des travailleurs sur le territoire de ce premier État membre afin d'y fournir un service (voir, en ce sens, arrêt du 25 octobre 2001, *Finalarte e.a.*, C-49/98, C-50/98, C-52/98 à C-54/98 et C-68/98 à C-71/98, Rec. p. I-7831, points 63, 64 et 73). Le fait que les prestataires de services indépendants établis en Belgique ne soient pas soumis à des obligations strictement équivalentes, notamment en matière de renseignements à fournir, à celles découlant de l'obligation de déclaration en cause pour les prestataires de services indépendants établis dans un autre État membre peut ainsi être attribué aux différences objectives existant entre ces deux catégories de prestataires de services indépendants.

- 49 Il convient, dès lors, d'examiner si les dispositions en cause sont proportionnées, étant entendu qu'une mesure restrictive de la libre prestation des services n'est proportionnée que si elle est propre à garantir la réalisation des objectifs qu'elle poursuit et si elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ceux-ci (voir, en ce sens, arrêt du 15 juin 2006, *Commission/France*, C-255/04, Rec. p. I-5251, point 44 et jurisprudence citée).
- 50 À cet égard, il importe de constater d'emblée que les mécanismes de coopération administrative mentionnés par la Commission ne sauraient être déterminants aux fins de cet examen. En effet, premièrement, la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur (JO L 376, p. 36), n'a qu'un champ d'application limité.
- 51 Deuxièmement, si le système d'information du marché intérieur, institué par la décision 2004/387/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 avril 2004, relative à la fourniture interopérable de services paneuropéens d'administration en ligne aux administrations publiques, aux entreprises et aux citoyens (IDABC) (JO L 144, p. 65, et rectificatif JO L 181, p. 25), permet notamment, depuis le 28 décembre 2009, la mise en œuvre des obligations de coopération administrative découlant de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 septembre 2005, relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (JO L 255, p. 22), et si l'article 4 de la directive 96/71 pose également le principe d'une coopération administrative entre lesdites administrations, il n'est pas établi que ces mécanismes permettraient au Royaume de Belgique de disposer des mêmes informations que celles qu'il considère comme nécessaires pour atteindre les objectifs d'intérêt général qu'il invoque.
- 52 Troisièmement, force est de constater que le projet d'échange électronique d'informations sur la sécurité sociale (EESSI), prévu par le règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO L 166, p. 1, et rectificatifs JO L 200, p. 1, et JO 2007, L 204, p. 30), n'était pas encore en place au terme du délai fixé dans l'avis motivé.
- 53 Cela étant, il convient de rappeler qu'une présomption générale de fraude ne saurait suffire à justifier une mesure qui porte atteinte aux objectifs du traité FUE (voir, en ce sens, arrêts *Commission/France*, précité, point 52, et du 9 novembre 2006, *Commission/Belgique*, C-433/04, Rec. p. I-10653, point 35).
- 54 En l'espèce, même en admettant que les prestataires de services indépendants établis dans un État membre autre que le Royaume de Belgique puissent être soumis, dans ce dernier État, à des obligations fiscales et sociales, il est constant que l'application de l'obligation de déclaration en cause n'est pas limitée aux hypothèses dans lesquelles il y aurait lieu de vérifier que ces obligations fiscales et sociales sont respectées.
- 55 De plus, l'obligation de déclaration en cause emporte l'exigence de communiquer aux autorités belges des informations de nature très détaillée, notamment dans le cadre de la déclaration dite «ordinaire». Or, s'il est envisageable qu'un État membre puisse demander aux prestataires de services indépendants établis dans un autre État membre, et se rendant sur son territoire pour y fournir un service, de lui communiquer certaines informations spécifiques, c'est à la condition que la communication de celles-ci soit justifiée au regard des objectifs poursuivis. Cependant, le Royaume de Belgique reste en

défaut de justifier de manière suffisamment convaincante en quoi la communication de ces informations très détaillées est nécessaire pour atteindre les objectifs d'intérêt général qu'il invoque et en quoi l'obligation de communiquer de manière préalable de telles informations ne dépasse pas les limites de ce qui est nécessaire afin d'atteindre ces objectifs, alors qu'il lui appartenait pourtant de le faire (voir, en ce sens, arrêt du 19 juin 2008, Commission/Luxembourg, C-319/06, Rec. p. I-4323, point 51 et jurisprudence citée).

- 56 Dans ces circonstances, les dispositions en cause doivent être considérées comme disproportionnées car allant au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs d'intérêt général invoqués par le Royaume de Belgique. Par conséquent, l'obligation de déclaration en cause ne saurait être considérée comme compatible avec l'article 56 TFUE.
- 57 Il s'ensuit qu'il y a lieu d'accueillir le recours de la Commission et de constater que, en adoptant les dispositions en cause, à savoir en imposant aux prestataires de services indépendants établis dans un État membre autre que le Royaume de Belgique d'effectuer une déclaration préalable à l'exercice de leur activité en Belgique, le Royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 56 TFUE.

Sur les dépens

- 58 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation du Royaume de Belgique aux dépens et ce dernier ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens. Le Royaume de Danemark, qui est intervenu au soutien des conclusions présentées par le Royaume de Belgique, supportera, conformément à l'article 140, paragraphe 1, du même règlement, ses propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (quatrième chambre) déclare et arrête:

- 1) **En adoptant les articles 137, 8°, 138, troisième tiret, 153 et 157, 3°, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, dans sa version en vigueur depuis le 1^{er} avril 2007, à savoir en imposant aux prestataires de services indépendants établis dans un État membre autre que le Royaume de Belgique d'effectuer une déclaration préalable à l'exercice de leur activité en Belgique, le Royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 56 TFUE.**
- 2) **Le Royaume de Belgique est condamné aux dépens.**
- 3) **Le Royaume de Danemark supporte ses propres dépens.**

Signatures