

Cauza C-471/19**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

20 iunie 2019

Instanța de trimitere:

Grondwettelijk Hof (Belgia)

Data deciziei de trimitere:

6 iunie 2019

Reclamant:

Middlegate Europe NV

Pârât:

Ministerraad

Obiectul litigiului principal

Hof van Cassatie (Curtea de Casație, Belgia) a adresat instanței de trimitere (Grondwettelijk Hof, Curtea Constituțională din Belgia) o întrebare preliminară privind compatibilitatea anumitor dispoziții din Wet Havenarbeid (Legea privind munca portuară, denumită în continuare „Legea din 1972”) cu Belgische Grondwet (Constituția belgiană).

Obiectul și temeiul juridic al procedurii preliminare

Cerere de decizie preliminară în temeiul articolului 267 TFUE

Instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă obligația de a angaja lucrători portuari recunoscuți pentru lucrările portuare care trebuie efectuate în zonele portuare din Belgia constituie o încălcare a dreptului Uniunii și, în cazul unui răspuns afirmativ, dacă poate menține cu titlu provizoriu reglementarea în discuție până când legiuitorul este în măsură să o aducă în conformitate cu dreptul Uniunii.

Întrebările 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 8 iunie 1972 privind munca portuară – inclusiv activități fără legătură cu încărcarea și descărcarea navelor în sens strict – într-o zonă portuară belgiană să utilizeze în acest scop numai 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 8 iunie 1972 privind munca portuară în litigiu 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?

Dispozițiile din dreptul Uniunii invocate

Articolele 49 și 56 TFUE

Articolele 15 și 16 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene

Principiul egalității de tratament

Dispozițiile naționale invocate

Articolele 10, 11 și 23 din Grondwet (Constituția Belgiei)

Articolul II.3 din Wetboek van economisch recht (Codul de drept economic)

Articolele 1, 2, 3, 3bis și 4 din Wet van 8 iunie 1972 betreffende de havenarbeid (Legea din 8 iunie 1972 privind munca portuară)

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 5 iulie 2004 privind recunoașterea lucrătorilor portuari din zonele portuare care intră în domeniul de aplicare al Legii din 8 iunie 1972 privind munca portuară)

Koninklijke besluiten van 20 maart 1986 houdende erkenning van een werkgeversorganisatie ter uitvoering van artikelul 3bis van de wet van betreffende havenarbeid la 8 iunie 1972; van 29 ianuarie 1986, houdende erkenning van een werkgeversorganisatie ter uitvoering van articolul 3bis van de wet van betreffende havenarbeid la 8 iunie 1972; van 4 septembrie 1985 houdende erkenning van een werkgeversorganisatie ter uitvoering van articolul 3bis van de wet van betreffende

havenarbeid la 8 iunie 1972; van 14 iunie 2017 houdende erkenning van een werkgeversorganisatie ter uitvoering van articolul 3bis van de wet van betreffende de 8 iunie 1972 havenarbeid en tot opheffing van de Koninklijke besluiten van 10 iulie 1986 EN 1 maart 1989 houdende erkenning van een werkgeversorganisatie ter uitvoering van articolul 3 la 8 iunie 1972, van de wet van betreffende havenarbeid (Decretul regal din 20 martie 1986 privind recunoașterea unei organizații patronale în aplicarea articolului 3bis din Legea din 8 iunie 1972 privind munca portuară, Decretul regal din 29 ianuarie 1986 privind recunoașterea unei organizații patronale în aplicarea articolului 3bis din Legea din 8 iunie 1972 privind munca portuară, Decretul regal din 4 septembrie 1985 privind recunoașterea unei organizații patronale în aplicarea articolului 3bis din Legea din 8 iunie 1972 privind munca portuară, Decretul regal din 14 iunie 2017 privind recunoașterea unei organizații patronale în aplicarea articolului 3bis din Legea din 8 iunie 1972 privind munca portuară și abrogarea decretelor regale din 10 iulie 1986 și din 1 martie 1989 privind recunoașterea unei organizații patronale în aplicarea articolului 3bis din Legea din 8 iunie 1972 privind munca portuară)

Articolul 1 din Koninklijk besluit van 12 ianuarie 1973 tot oprichting en tot benaming en van de bevoegdheid van het Paritair Comité van het Havenbedrijf (Decretul regal din 12 ianuarie 1973 privind instituirea Comisiei paritare pentru operațiuni portuare, precum și stabilirea denumirii și competenței acesteia, denumit în continuare „Decretul regal din 1973”)

Articolele 35 și 37 din Wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités (Legea din 5 decembrie 1968 privind convențiile colective și comisiile paritare)

Koninklijk besluit van 10 juli 2016 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 care intră în domeniul de aplicare al Legii din 8 iunie 1972 privind munca portuară, denumit în continuare „Decretul regal din 2016”)

Articolul 28 paragraful 2 din Bijzondere wet van 6 ianuarie 1989 op het Grondwettelijk Hof (Legea specială din 6 ianuarie 1989 privind Curtea Constituțională)

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 Middlegate Europe este o societate de transport cu sediul în Zeebrugge, Belgia, care își desfășoară activitatea în toată Europa. În cadrul transportului rutier internațional, lucrătorii acesteia pregătesc pe cheiul portului din Zeebrugge, între altele, semiremorci pentru a fi transportate în Regatul Unit și în Irlanda.

- 2 La 12 ianuarie 2011, în cursul unui control, forțele de ordine au întocmit un proces-verbal împotriva Middlegate Europe ca urmare a încălcării articolului 1 din Legea din 1972, mai exact ca urmare a desfășurării de activități portuare de un lucrător portuar nerecunoscut. Prin decizia din 17 ianuarie 2013, societatea a fost obligată la plata unei amenzi administrative în cuantum de 100 euro.
- 3 Arbeidsrechtbank te Gent, afdeling Brugge (Tribunalul pentru Litigii de Muncă din Gent, secția Brugge, Belgia) a respins ca nefondată acțiunea formulată de societate împotriva deciziei în cauză. Arbeidshof te Gent (Curtea pentru Litigii de Muncă din Gent, Belgia) a respins apelul formulat împotriva acestei hotărâri.
- 4 Middlegate Europe a formulat recurs în casație în fața Hof van Cassatie (Curtea de Casație). În cadrul recursului, aceasta susține că articolele 1 și 2 din Legea din 1972 încalcă articolele 10, 11 și 23 din Constituția Belgiei (principiul egalității de tratament și principiul libertății comerțului și a industriei a întreprinderilor). Prin urmare, Hof van Cassatie a adresat o întrebare preliminară privind compatibilitatea dispozițiilor respective cu Constituția Belgiei instanței de trimitere, iar aceasta din urmă a adresat, la rândul său, întrebări Curții de Justiție în vederea pronunțării unei decizii preliminare.

Principalele argumente ale părților din litigiul principal

- 5 Hof van Cassatie întreabă instanța de trimitere dacă obligația impusă întreprinderilor prin Legea din 1972, de a utiliza, în vederea desfășurării unor activități într-o zonă portuară, lucrători portuari recunoscuți, nu numai în ceea ce privește încărcarea și descărcarea navelor, ci în egală măsură pentru activități care pot fi executate de asemenea în afara zonelor portuare, este compatibilă cu principiile constituționale privind egalitatea de tratament și libertatea comerțului și a industriei.
- 6 Ministerraad (Consiliul de Miniștri) consideră că situația întreprinderilor care operează în zona portuară și aceea a întreprinderilor care operează în afara zonei portuare nu pot fi comparate. În schimb, Middlegate Europe susține că este vorba de aceeași activitate care, în speță, nu prezintă nicio legătură cu încărcarea și descărcarea navelor în sens strict, dar care este tratată diferit în funcție de locul în care este efectuată - în interiorul sau în afara zonei portuare.
- 7 În subsidiar, Ministerraad (Consiliul de Miniștri) menționează că întreprinderile care decid să execute anumite activități care ar putea fi recunoscute drept muncă portuară în zona portuară, dar care ar putea fi executate în egală măsură în afara zonei portuare, se pun în situația, prin propria opțiune, de a trebui să utilizeze lucrători portuari recunoscuți. Acesta susține că ele nu sunt obligate să desfășoare activitățile respective în zona portuară. În plus, Ministerraad (Consiliul de Miniștri) consideră că diferența de tratament se bazează pe o justificare obiectivă și rezonabilă, făcând trimitere în special la motive de securitate.

- 8 Potrivit Ministerraad (Consiliul de Miniștri), noțiunea de muncă portuară trebuie să fie suficient de extinsă încât să poată cuprinde toate activitățile legate de încărcarea și descărcarea navelor în zona portuară și, astfel, să poată asigura securitatea în întreaga zonă portuară. Cu toate acestea, Ministerraad (Consiliul de Miniștri) arată că diferitele elemente ale acestei definiții sunt întotdeauna legate de încărcarea și descărcarea navelor, astfel încât noțiunea de muncă portuară, care are la bază această activitate, nu este definită într-un sens mai larg decât este necesar.
- 9 Ministerraad (Consiliul de Miniștri) apreciază că nu se poate constata o încălcare a dreptului Uniunii. În această privință, el remarcă de asemenea că, după unele modificări aduse cadrului legislativ în anul 2016, Comisia nu a mai considerat că este cazul să continue procedura în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva Belgiei. Pe de altă parte, Ministerraad (Consiliul de Miniștri) face referire la o Hotărârea Curții de Justiție din 16 septembrie 1999 privind Legea belgiană din 1972 (C-22/98, Hotărârea Becu și alții), din care reiese că norma este compatibilă cu principiul egalității de tratament.
- 10 Middlegate Europe consideră că diferența de tratament în cauză nu este nici obiectivă, nici relevantă. Aceasta susține că definiția zonei portuare și a noțiunii de muncă portuară se bazează pe caracterul arbitrar și pe dominația sindicatelor portuare, care doresc să mențină monopolul juridic în privința muncii portuare recunoscute. Constată că nu s-a demonstrat că acest monopol este imperativ necesar pentru asigurarea securității muncii în zona portuară și că o astfel de normă nu depășește ceea ce este necesar pentru asigurarea securității.
- 11 Aceasta susține că, din jurisprudența Curții invocată de Ministerraad (Consiliul de Miniștri) și din inacțiunea Comisiei, nu se poate deduce că norma este compatibilă cu dreptul Uniunii. Ea invocă, făcând referire la Hotărârea Curții de Justiție din 11 decembrie 2014 (C-576/13, Comisia/Spania), că Legea belgiană din 1972 ar avea consecințe mult prea importante în ceea ce privește, printre altele, libertatea comerțului și a industriei, în special libertatea pieței forței de muncă în sectorul activităților portuare.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 12 Articolul 1 din Legea din 1972 prevede:
„În zonele portuare, nu pot fi executate activități portuare de către alți lucrători decât lucrătorii portuari recunoscuți”.
- 13 Din articolele 2 și 3 din Legea din 1972 rezultă că dispoziții mai detaliate sunt prevăzute în decretele regale, inclusiv definiția noțiunii de muncă portuară și obligațiile angajatorilor și lucrătorilor care lucrează în zonele portuare.
- 14 Din decizia de trimitere reiese că noțiunea de „muncă portuară” acoperă mai mult decât încărcarea și descărcarea navelor și este definită după cum urmează (articolul 1 din Decretul regal din 1973):

„[...] toți lucrătorii și angajatorii acestora care, în zonele portuare:

(A.) efectuează muncă portuară, ca activitate principală sau secundară, și anume orice manipulare a unor mărfuri expediate cu ajutorul unor ambarcațiuni maritime sau fluviale, al trenului sau al camionului, precum și serviciile conexe în legătură cu mărfurile respective, indiferent dacă aceste activități sunt exercitate în docuri, pe căi navigabile sau în cadrul unor cheiuri sau în spații destinate importului, exportului și transferului de mărfuri, precum și orice manipulare a unor mărfuri expediate cu ajutorul unor ambarcațiuni maritime sau fluviale către cheiurile unor instalații industriale.”

- 15 Potrivit instanței de trimitere, din dispozițiile relevante în litigiul principal rezultă că acestea definesc noțiunea de „muncă portuară”, atât din punct de vedere material, cât și teritorial. Din punct de vedere material, la baza acestei noțiuni se află activități din domeniul manipulării mărfurilor și servicii conexe. Din punct de vedere teritorial, munca portuară este limitată la activitățile relevante desfășurate în zonele portuare definite în spațiu, și anume docurile, cheiurile, depozite, hale de depozitare, punctele de descărcare/încărcare și spațiile de depozitare.
- 16 Instanța de trimitere arată că Legea din 1972 se bazează pe patru principii, care cuprind un regim ocupațional închis: (1) în zonele portuare, munca portuară poate fi executată numai de către alți lucrători portuari recunoscuți, (2) accesul la piața muncii în domeniul activităților portuare este posibil numai pe baza unei recunoașteri și, în funcție de cerere, pe baza înscrierii în pool-ul lucrătorilor portuari, (3) orice persoană care inițiază executarea unor munci portuare în zona portuară trebuie să utilizeze lucrători portuari recunoscuți, fiind prin urmare obligată să adere la o organizație patronală recunoscută, (4) în cazul unor încălcări ale acestui regim, se vor aplica dispozițiile Sociaal Strafwetboek (Codul penal social).
- 17 Potrivit instanței de trimitere, principiile constituționale în privința cărora aceasta trebuie să se pronunțe la cererea Hof van Cassatie sunt în strânsă legătură cu libertatea de alegere a ocupației, cu dreptul la muncă și cu libertatea de a desfășura o activitate comercială, garantate de articolele 15 și 16 din cartă, precum și libertatea de stabilire (articolul 49 TFUE) și libera prestare a serviciilor (articolul 56 TFUE).
- 18 Instanța de trimitere atrage atenția asupra faptului că, la punctul 58 din Hotărârea sa în cauza C-576/13, Comisia/Spania, Curtea de Justiție a stabilit că Spania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi reveneau prin faptul că „a obligat întreprinderi din alte state membre, care doreau să desfășoare activități de încărcare și de descărcare de mărfuri în porturile spaniole de interes public, să se înregistreze la Sociedad Anónima de Gestion de Estibadores Portuarios și, după caz, să participe la capitalul acesteia și, pe de altă parte, să angajeze în primul rând lucrători care sunt puși la dispoziție de această societate, fiind obligate să angajeze pe durată nedeterminată un anumit număr minim de lucrători” (traducerea în limba neerlandeză aparține instanței de trimitere).

- 19 La 28 martie 2014, Comisia a inițiat o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva Belgiei, deoarece norma belgiană privind organizarea activității portuare încălca, în opinia sa, în câteva puncte esențiale, dreptul Uniunii, în special libertatea de stabilire.
- 20 Instanța de trimitere observă că nici Legea din 1972, nici principiile care au stat la baza acesteia nu au fost modificate ca urmare a scrisorii de punere în întârziere a Comisiei. Ca reacție la obiecțiile formulate de către Comisie, a fost promulgat Decretul regal din 10 iulie 2016. La 17 mai 2017, Comisia a decis închiderea printr-o decizie condiționată a procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva Belgiei, menționate anterior.
- 21 Instanța de trimitere observă că articolele 1 și 2 din Legea din 1972 par să determine o restrângere a libertăților fundamentale prevăzute de TFUE. Potrivit instanței de trimitere, se pune întrebarea dacă, astfel cum a statuat Curtea în Hotărârea sa în cauza C-576/13 cu privire la norma spaniolă, obligația întreprinderilor care rezultă din dispozițiile respective, de a angaja lucrători portuari recunoscuți pentru executarea unei munci portuare în sensul Legii din 1972 - inclusiv pentru activități fără legătură cu încărcarea și descărcarea navelor - ținând seama de diferitele reglementări și de închiderea condiționată a procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor de către Comisie, reprezintă o restricție nejustificată. La acest aspect se referă prima întrebare preliminară.
- 22 În cazul în care, în urma răspunsului Curții de Justiție la întrebările preliminare, instanța de trimitere ar considera neconstituționale dispozițiile în cauză, este de competența legiuitorului să pună capăt caracterului neconstituțional constatat și să aducă dispozițiile legale respective în conformitate cu Constituția coroborată cu dreptul Uniunii. În așteptarea unei intervenții a legiuitorului, constatarea caracterului neconstituțional al acestor dispoziții ar putea face, totuși, ca mii de lucrători portuari să se găsească brusc într-un mare incertitudine în ceea ce privește poziția lor juridică pe piața forței de muncă și condițiile lor de muncă, fapt care ar avea consecințe sociale și financiare negative. În aceste condiții, și statul s-a putea confrunța cu consecințe grave.
- 23 Pentru a evita o astfel de situație, instanța de trimitere poate să decidă că, în temeiul dispozițiilor legale belgiene, este competentă să mențină cu titlu provizoriu efectele reglementării naționale în cauză (Legea din 1972). Cu toate acestea, instanța de trimitere se întreabă dacă, având în vedere Hotărârea Curții de Justiție din 28 iulie 2016 (C-379/15, Association France Nature Environnement), o astfel de practică nu ar fi contrară dreptului Uniunii. Acesta este aspectul vizat de a doua întrebare preliminară.