

Versiune anonimată

Traducere

C-219/20 – 1

Cauza C-219/20

Cerere de decizie preliminară

Data depunerii:

26 mai 2020

Instanța de trimitere:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Austria)

Data deciziei de trimitere:

12 mai 2020

Reclamant:

LM

Autoritatea pârâtă:

Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld

[*omissis*]

Cerere

de

decizie preliminară

în temeiul articolului 267 TFUE

Părțile din procedura principală [*omissis*]:

a) Reclamant: LM,

[*omissis*] SK-91304 Kostolná-Záriečie

[*omissis*]

b) autoritatea pârâtă: Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld,

[omissis] 8230 Hartberg

[omissis] [OR 2]

c) intervenientă: Österreichische Gesundheitskasse

Kompetenzzentrum LSDB

[omissis] 1100 Viena

[omissis]

În procedura privind plângerile formulate de LM [omissis] împotriva deciziei administrative cu caracter penal a Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (autoritatea administrativă a districtului Hartberg-Fürstenfeld) din 12 martie 2019, notificată la 20 februarie 2020, [omissis], Landesverwaltungsgericht Steiermark [Tribunalul Administrativ Regional din Steiermark] a pronunțat [omissis] următoarea

ORDONANȚĂ

I. Adresează Curții de Justiție a Uniunii Europene, în temeiul articolului 267 TFUE, următoarea întrebare în vederea pronunțării unei decizii preliminare:

1. Articolul 6 din CEDO, articolul 41 alineatul (1) și articolul 47 al doilea paragraf din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie interpretate în sensul că se opun unei norme naționale care prevede în mod imperativ un termen de prescripție de cinci ani în cazul unei fapte săvârșite din neglijență în cadrul unei proceduri administrative cu caracter penal?

II. [omissis] [aspecte procedurale] [OR 3]

Motivare

I.

Prezentarea situației de fapt și procedura:

În data de 19 iunie 2016, în jurul orei 09.50, organele de anchetă ale Finanzpolizei [Garda financiară] au efectuat un control la adresa 8271 Wagerberg [omissis]. Cu această ocazie au fost găsite patru persoane care montau plăci de gresie și faianță.

Persoanele în cauză sunt lucrători detașați de întreprinderea slovacă GVAS s.r.o., cu sediul în [omissis] 91304 Kostolná-Záriečie. Reprezentantul legal al GVAS s.r.o. era la momentul controlului LM.

În urma unei plângeri depuse de Wiener Gebietskrankenkasse pentru săvârşirea unei contravenţii prevăzute la articolul 7i alineatul (5) din AVRAG [Legea de modificare a legii privind contractele de muncă], LM a fost condamnat de Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld la o pedeapsă totală de 6 600 de euro (sanctiune, cheltuieli de judecată) în temeiul articolului 7i alineatul (5) din AVRAG, în versiunea publicată în BGBl. I nr. 152/2015. Mai precis, reclamantului i s-a reproşat că, în calitate de responsabil al societăţii GVAS s.r.o. din 91304 Kostolná-Záriečie, acesta ar trebui să răspundă pentru faptul că cele patru persoane menţionate mai sus au fost angajate în perioada cuprinsă între 11 iulie 2016 şi 21 iulie 2016 fără să li se plătească remuneraţia datorată cu respectarea criteriilor de încadrare corespunzătoare. Toţi cei patru lucrători ar fi montat plăci de gresie şi faianţă şi ar fi efectuat lucrări de rostuire. Subremunerarea pentru persoana 1 şi pentru persoana 2 s-ar ridica la 103,80 euro, respectiv la 11,21 %, pentru care a fost aplicată câte o amendă de 2 000 de euro (o zi de pedeapsă alternativă privativă de libertate). Subremunerarea pentru persoana 3 şi pentru persoana 4 s-ar ridica la 77,65 de euro, respectiv la 9,07 %, pentru aceste două încălcări, LM fiind condamnat la plata unei amenzi de 1 000 de euro pentru fiecare, respectiv la o pedeapsă alternativă privativă de libertate de 16 Dni (sic!) [zile – probabil ore].

Controlul Gărzii financiare a fost efectuat la 19 iunie 2016. Decizia administrativă de sancţionare a Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld nu a fost notificată reclamantului decât la 20 februarie 2020. [OR 4]

În litigiul principal descris în situaţia de fapt, reclamantul este responsabilul unei societăţi slovace care, în cadrul unei proceduri administrative cu caracter penal în curs privind suspiciunea de săvârşire a patru încălcări ale AVRAG, i-au fost aplicate amenzi şi pedepse alternative privative de libertate în cuantum de 6 600 de euro (sanctiune, cheltuieli de judecată, cheltuieli în numerar) şi, în cazul nerecuperării cuantumului acestora, o pedeapsă alternativă privativă de libertate de câte o zi/9 Dni (sic!) pentru primele două încălcări, respectiv de 16 Dni (sic!) pentru a treia şi a patra încălcare. În prezenta procedură în faţa Landesverwaltungsgericht Steiermark se impune aplicarea dispoziţiei articolului 7i alineatul (7) din AVRAG.

Faptele imputate reclamantului constituie fapte săvârşite din neglijenţă, sancţionate potrivit dreptului contravenţional.

Împotriva sancţiunii aplicate a fost formulată contestaţie în termen.

Dispoziţia de la articolul 7i alineatul (7) din AVRAG, în versiunea publicată în BGBl. I nr. 152/2015, potrivit căreia termenul de prescripţie a incriminării este de cinci ani, trebuie, aşadar, aplicată de Landesverwaltungsgericht Steiermark în cadrul prezentei proceduri.

II.

Cadrul juridic relevant este următorul:

Dispoziții de drept al Uniunii:

Articolul 6 din CEDO prevede:

Dreptul la un proces echitabil

1) Orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public și **într- un termen rezonabil** a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa. Hotărârea trebuie să fie pronunțată în mod public, dar accesul în sala de ședință poate fi interzis presei și publicului pe întreaga durată a procesului sau a unei părți a acestuia în interesul moralității, al ordinii publice ori al securității naționale într-o **[OR 5]** societate democratică, atunci când interesele minorilor sau protecția vieții private a părților la proces o impun, sau în măsura considerată absolut necesară de către instanță, atunci când, în împrejurări speciale, publicitatea ar fi de natură să aducă atingere intereselor justiției.

2) Orice persoană acuzată de o infracțiune este prezumată nevinovată până ce vinovăția sa va fi legal stabilită.

3) Orice acuzat are, în special [cel puțin (textul în limba engleză), în special (textul în limba franceză)], dreptul:

- a) să fie informat, în termenul cel mai scurt, într-o limbă pe care o înțelege și în mod amănunțit, asupra naturii și cauzei acuzației aduse împotriva sa;
- b) să dispună de timpul și de înlesnirile necesare pregătirii apărării sale;
- c) să se apere el însuși sau să fie asistat de un apărător ales de el și, dacă nu dispune de mijloacele necesare pentru a plăti un apărător, să poată fi asistat în mod gratuit de un avocat din oficiu, atunci când interesele justiției o cer;
- d) să întrebe sau să solicite audierea martorilor acuzării și să obțină citarea și audierea martorilor apărării în aceleași condiții ca și martorii acuzării;
- e) să fie asistat în mod gratuit de un interpret, dacă nu înțelege sau nu vorbește limba folosită la audiere.

Articolul 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (2000/C 364/01) prevede:

Dreptul la bună administrare

(1) Orice persoană are dreptul de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un **termen rezonabil** din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii.

(2) Acest drept include în principal dreptul oricărei persoanei de a fi ascultată înainte de luarea oricărei măsuri individuale care ar putea să îi aducă atingere; dreptul oricărei persoane de acces la dosarul propriu, cu respectarea intereselor legitime legate de confidențialitate și de secretul profesional și comercial; obligația administrației de a-și motiva deciziile. [OR 6]

(3) Orice persoană are dreptul la repararea de către Uniune a prejudiciilor cauzate de către instituțiile sau agenții acesteia în exercitarea funcțiilor lor, în conformitate cu principiile generale comune legislațiilor statelor membre.

(4) Orice persoană se poate adresa în scris instituțiilor Uniunii într-una din limbile tratatelor și trebuie să primească răspuns în aceeași limbă.

Articolul 47 al doilea paragraf din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (2000/C 364/01) prevede:

Dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil

[...]

Orice persoană are dreptul la un proces echitabil, public și într-un **termen rezonabil**, în fața unei instanțe judecătorești independente și imparțiale, constituită în prealabil prin lege. Orice persoană are posibilitatea de a fi consiliată, apărută și reprezentată.

Dispoziții de drept național:

Dispozițiile articolul 7i din AVRAG în versiunea BGBl. I nr. 459/1993 modificată prin BGBl. I nr. 152/2015 au următorul cuprins:

Dispoziții penale

Articolul 7i (1) Persoana care nu furnizează documentele necesare cu încălcarea articolului 7d alineatul (1) sau a articolului 7f alineatul (1) punctul 3 săvârșește o contravenție și trebuie să fie sancționată de autoritatea administrativă districtuală, pentru fiecare lucrător, cu o amendă în cuantum de 500 până la 5 000 de euro și de 1 000 până la 10 000 de euro în caz de repetare a contravenției. Se sancționează, de asemenea, persoana care nu furnizează documentele cu încălcarea articolului 7g alineatul (2) sau a articolului 7h alineatul (2).

(2) Persoana care, cu încălcarea articolului 7f alineatul (1), refuză accesul în sediile unităților, în spațiile de producție și în locațiile de lucru externe sau la locurile de muncă, precum și în spațiile de ședere ale lucrătorilor și circulația aferentă pe căile respective sau furnizarea de informații sau care îngreunează ori

împiedică în alt mod controlul, săvârșește o contravenție și trebuie să fie sancționată de autoritatea administrativă regională [OR 7] cu o amendă în cuantum de 1 000 până la 10 000 de euro și de 2 000 până la 20 000 de euro în caz de repetare a contravenției.

(2a) Persoana care refuză accesul la documentele prevăzute la articolul 7b alineatul (5) și la articolul 7d săvârșește o contravenție și trebuie să fie sancționată de autoritatea administrativă regională, pentru fiecare lucrător, cu o amendă în cuantum de 1 000 până la 10 000 de euro și de 2 000 până la 20 000 de euro în caz de repetare a contravenției.

(3) Se sancționează, de asemenea, în temeiul alineatului (2a), persoana care, în calitate de angajator, refuză accesul la documente cu încălcarea articolului 7g alineatul (2).

(4) Se sancționează contravențional persoana care, în calitate de

1. angajator în sensul articolului 7, al articolului 7a alineatul (1) sau al articolului 7b alineatele (1) și (9) nu păstrează documentele privind salariile conform dispozițiilor articolului 7d; sau
2. persoană care detașează lucrători în cadrul punerii la dispoziție transfrontaliere de forță de muncă, nu predă beneficiarului sub luare de dovadă documentele privind salariile conform dispozițiilor articolului 7d alineatul (2); sau
3. beneficiar, nu păstrează documentele privind salariile în cadrul punerii la dispoziție transfrontaliere de forță de muncă conform dispozițiilor 7d alineatul (2).

În aceste cazuri, autoritatea administrativă regională va aplica, pentru fiecare lucrător, o amendă în cuantum de 1 000 până la 10 000 de euro și de 2 000 până la 20 000 de euro în caz de repetare a contravenției. Dacă sunt vizați mai mult de trei lucrători, cuantumul amenzii este de 2 000 până la 20 000 de euro pentru fiecare lucrător vizat, iar în caz de repetare a contravenției, de 4 000 până la 50 000 de euro.

(5) Persoana care, în calitate de angajator angajează sau a angajat un lucrător fără a-i plăti cel puțin remunerația datorată în temeiul legii, al unui regulament sau al unei convenții colective cu respectarea criteriilor de încadrare corespunzătoare, cu excepția elementelor de remunerație prevăzute la articolul 49 alineatul (3) din ASVG [Legea generală privind securitatea socială], săvârșește o contravenție și trebuie să fie sancționată cu amendă de autoritatea administrativă regională. Subremunerările care cuprind mai multe perioade de plată a salariului fără întrerupere sunt considerate o singură contravenție. Sumele plătite în exces în baza unui acord la nivel de întreprindere sau a unui contract de muncă în cazul elementelor de remunerație datorate în temeiul legii, al unui regulament sau al unei

convenții colective, trebuie imputate asupra eventualelor subremunerări aferente perioadei respective de plată a salariului. În ceea ce privește plățile speciale pentru [OR 8] lucrătorii menționați la articolul 7g alineatul (1) punctul 1 și 2, există o contravenție în sensul primei teze numai dacă angajatorul nu efectuează plățile speciale sau nu le efectuează integral până cel târziu la data de 31 decembrie a anului calendaristic respectiv. Dacă cel mult trei lucrători sunt vizați de subremunerare, cuantumul amenzii pentru fiecare lucrător este cuprins între 1 000 și 10 000 de euro și între 2 000 și 20 000 de euro în caz de repetare a contravenției; dacă sunt vizați mai mult de trei lucrători, cuantumul amenzii pentru fiecare lucrător este cuprins între 2 000 și 20 000 de euro și între 4 000 și 50 000 de euro în caz de repetare a contravenției.

(5a) Incriminarea prevăzută la alineatul (5) nu există în cazul în care, înaintea efectuării unei anchete de către organismul competent în temeiul articolelor 7f-7h, se dovedește că angajatorul plătește diferența dintre remunerația plătită efectiv și remunerația datorată lucrătorului în conformitate cu legislația austriacă.

(6) Autoritatea administrativă regională se va abține să aplice o sancțiune dacă aceasta constată că

1. se dovedește că angajatorul plătește într-un termen care urmează să fie stabilit de autoritate diferența dintre remunerația plătită efectiv și remunerația datorată lucrătorului în conformitate cu legislația austriacă și

2. valoarea inferioară a remunerației relevante prevăzute la alineatul (5) punctul 1 este nesemnificativă în conformitate cu criteriile de încadrare corespunzătoare sau

3. culpa angajatorului sau a persoanei însărcinate cu reprezentarea externă [articolul 9 alineatul (1) din VStG (Legea privind contravențiile)] ori a persoanei responsabile [articolul 9 alineatul (2) sau (3)] nu depășește neglijența ușoară.

De asemenea, nu este necesar să se aplice o sancțiune atunci când se dovedește că angajatorul plătește diferența dintre remunerația plătită efectiv și remunerația datorată lucrătorului în conformitate cu legislația austriacă înaintea somației autorității administrative regionale și sunt îndeplinite celelalte condiții prevăzute la prima teză. Articolul 45 alineatul (1) punctul 4 și ultima teză din VStG nu se aplică procedurilor administrative cu caracter penal prevăzute la alineatul 5. Dacă angajatorul face dovada către autoritatea administrativă regională că a plătit diferența dintre remunerația plătită efectiv și remunerația datorată lucrătorului în conformitate cu legislația austriacă [OR 9], trebuie să se țină seama de această împrejurare la stabilirea cuantumului sancțiunii în vederea diminuării acesteia.

(7) Termenul de prescripție a acțiunii (urmăririi) [articolul 31 alineatul (1) din VStG] este de trei ani de la data scadenței remunerației. În cazul subremunerărilor care cuprind mai multe perioade de plată a salariului fără întrerupere, termenul de prescripție a acțiunii (urmăririi) în sensul primei teze începe să curgă de la data

scadenței remunerației aferente ultimei perioade de plată a subremunerării. **În aceste cazuri, termenul de prescripție a incriminării [articolul 31 alineatul (2) din VStG] este de cinci ani.** În ceea ce privește plățile speciale, termenele prevăzute la primele două teze încep să curgă de la sfârșitul anului calendaristic respectiv [alineatul (5) a treia teză].

(7a) În cazul în care angajatorul plătește ulterior remunerația datorată corespunzătoare perioadei de subremunerare prevăzute la alineatul 5, în temeiul legii, al unui regulament sau al unei convenții colective, durata termenelor prevăzute la articolul 31 alineatele (1) și (2) din VStG este de un an [prescripția acțiunii (urmăririi)] sau de trei ani (prescripția incriminării), cu excepția cazului în care prescripția intervine la o dată anterioară în temeiul alineatului (7); termenul începe să curgă de la data plății ulterioare.

(8) Calitatea de parte în procedurile administrative cu caracter penal

1. potrivit alineatului (1) prima teză, alineatelor (2) și (4) și articolului 7b alineatul (8) revine administrației fiscale, în cazurile prevăzute la alineatul (5) coroborat cu articolul 7e, aceasta revine Kompetenzzentrum LSDB,
2. potrivit alineatului (5) coroborat cu articolul 7g și în cazurile prevăzute la alineatul (1) a doua teză și la alineatul (3), aceasta revine instituției competente în domeniul asigurărilor de sănătate,
3. potrivit alineatelor (1), (2a), (4) și (5) și articolului 7b alineatul (8) coroborat cu articolul 7h, aceasta revine Casei pentru indemnizații de concediu și plăți compensatorii pentru lucrătorii din sectorul construcțiilor,

chiar dacă plângerea nu este formulată de instituțiile menționate la punctele 1-3. Împotriva deciziei unei autorități administrative, acestea pot introduce o acțiune la Verwaltungsgericht [Tribunalul Administrativ], iar împotriva deciziei sau ordonanței unui tribunal administrativ, ele pot formula recurs la Verwaltungsgerichtshof [Tribunalul Administrativ Superior].

(9) În cazul detașării sau al punerii la dispoziție transfrontaliere de forță de muncă, contravenția se consideră că a fost săvârșită în raza teritorială a autorității administrative regionale în care este situat locul de desfășurare a muncii (sau al intervenției) lucrătorilor detașați sau puși la dispoziție în Austria, iar în cazul locurilor variabile de desfășurare a muncii (sau ale intervenției), la locul controlului. **[OR 10]**

(10) Pentru a aprecia dacă există un raport de muncă în sensul prezentei legi federale, trebuie avut în vedere conținutul economic real, iar nu aparența exterioară a faptelor.

III.

Îndoielile privind conformitatea cu dreptul Uniunii a articolului 7i alineatul (7) din AVRAG au determinat Landesverwaltungsgericht Steiermark să adreseze Curții de Justiție a Uniunii Europene o cerere de decizie preliminară.

[omissis] [observații privind dreptul de a adresa o întrebare preliminară]

În principiu, măsurile administrative sau sancționatoare nu trebuie să depășească cadrul a ceea ce este necesar pentru obiectivele urmărite și o sancțiune nu trebuie să fie atât de disproporționată în raport cu gravitatea încălcării încât să devină un obstacol în calea libertăților consacrate prin tratat. Revine totuși instanței de trimitere sarcina de a aprecia, în lumina considerațiilor anterioare, dacă sancțiunile prevăzute de legislația națională aplicabilă sunt proporționate (Hotărârea *Ntioni Anonymi Etaireia Emporias*, C-430/05, ECLI: EU:C:2007:410, punctul 54).

În continuare, Curtea a decis că principiul proporționalității se impune statelor membre nu numai în ceea ce privește stabilirea elementelor constitutive ale unei încălcări și stabilirea normelor referitoare la intensitatea amenzilor, ci și în ceea ce privește aprecierea elementelor care pot fi luate în considerare în vederea stabilirii cuantumului amenzii (a se vedea Hotărârea *Euro-Team Kft.* în cauzele conexe C-497/15 și C-498/15, ECLI:EU:C:2017:229, punctele 42, 43; Hotărârea *EL-EM-2001*, C-501/14, EU:C:2016:777, punctul 41). **[OR 11]**

De asemenea, Curtea a precizat în jurisprudența sa că rigoarea sancțiunilor trebuie să fie adecvată gravității încălcărilor pe care le reprimă, în special prin asigurarea unui efect realmente disuasiv (a se vedea Hotărârea *Asociația Accept*, C-81/12, ECLI:EU:C:2013:275, punctul 63; Hotărârea *Comisia/Regatul Unit*, C-383/92, punctul 42). În același timp, trebuie să se respecte principiul general al proporționalității (a se vedea Hotărârea *Asociația Accept*, C-81/12, ECLI:EU:C:2013:275, punctul 63; Hotărârea *Lindqvist*, C-101/01, ECLI:EU:C:2003:596, punctele 87, 88; Hotărârea *Ntioni Anonymi Etaireia Emporias*, C-430/05, ECLI:EU:C:2007:410, punctul 53; Hotărârea *Texdata Software*, C-418/11, ECLI:EU:C:2013:588, punctul 50; Hotărârea *LCL Le Credit Lyonnais SA*, C-565/12, ECLI:EU:C:2014:190, punctul 45).

Dispozițiile naționale prevăd că termenul de prescripție a incriminării este de cinci ani în cazul subremunerării. În litigiul principal, confirmarea sancțiunii ar avea drept consecință faptul că reclamantul ar trebui să plătească o amendă de 6 600 de euro pentru două subremunerări în cuantum de 103,80 de euro, respectiv de 11,21 % și două subremunerări în cuantum de 77,65 de euro, respectiv de 9,07 %, care au avut loc deja în anul 2016.

Desigur, nivelul sancțiunilor nu este deosebit de ridicat. Se poate ridica problema modului în care un suspect de o infracțiune minoră, săvârșită din neglijență, trebuie să se apere într-o manieră încă adecvată în fața instanței după aproximativ 5 de ani.

În sfârșit, sensul unui termen rezonabil în cazul unei acuzații în materie penală este, printre altele, ca persoana față de care se efectuează urmărirea

penală să se poată apăra cât mai bine posibil. Atunci când probele se pierd sau martorii nu mai pot fi găsiți ori aceștia pur și simplu nu își mai pot aminti după o perioadă îndelungată, o persoană față de care se efectuează urmărirea penală sau trimisă în judecată suferă un prejudiciu important pe care în special dispozițiile articolului 6 din CEDO și ale articolul 47 al doilea paragraf din cartă urmăresc să îl evite.

Întrucât legiuitorul austriac a ales un termen de prescripție deosebit de îndelungat, de 5 de ani, pentru o faptă săvârșită din neglijență, sancționată potrivit dreptului penal administrativ, există, din punctul de vedere al instanței de trimitere, o eventuală încălcare a dreptului Uniunii aplicabil cu prioritate. [OR 12]

IV.

[*omissis*] [observații privind dreptul de a adresa o întrebare preliminară]

[*omissis*]