

Cauza C-205/20**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

8 mai 2020

Instanța de trimitere:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Austria)

Data deciziei de trimitere:

27 aprilie 2020

Recurent:

NE

Autoritate intimată:

Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld

Obiectul procedurii principale

Aplicarea de sancțiuni pentru nerespectarea obligațiilor de declarare a lucrătorilor detașați și de păstrare a documentelor salariale

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

Punerea în aplicare a Ordonanței Curții în cauza C-645/18, aplicabilitatea directă a articolului 20 din Directiva 2014/67/UE (cumulul sancțiunilor atunci când există un număr mare de lucrători vizați)

Întrebările preliminare

1. Cerința proporționalității sancțiunilor prevăzută la articolul 20 din Directiva 2014/67/UE și interpretată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în Ordonanța Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, ECLI:EU:C:2019:1108), precum și în Ordonanța Bezirkshauptmannschaft

Hartberg-Fürstenfeld (C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 și C-494/19, ECLI:EU:2019:1103) reprezintă o dispoziție direct aplicabilă a directivei?

2. În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare:

Interpretarea dreptului național în conformitate cu dreptul Uniunii permite și impune ca instanțele și autoritățile administrative ale statelor membre să completeze, fără să fie adoptată o nouă dispoziție de drept național, dispozițiile sancționatorii aplicabile în prezenta cauză cu criteriile de proporționalitate stabilite de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în Ordonanța Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, ECLI:EU:C:2019:1108), precum și în Ordonanța Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 și C-494/19, ECLI:EU:2019:1103)?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

Articolul 56 TFUE și articolul 20 din Directiva 2014/67/UE

Dispozițiile de drept național invocate

Articolul 16 alineatele (1) și (2) din Verwaltungsstrafgesetz (Legea privind sancțiunile administrative, denumită în continuare „VStG”), articolul 52 alineatele (1) și (2) din Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (Legea de procedură a instanțelor administrative, denumită în continuare „VwGVG”), articolul 26 alineatul (1), articolul 27 alineatul (1) și articolul 28 punctul 1 din Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz (Legea privind combaterea dumpingului salarial și social, denumită în continuare „LSD-BG”)

Jurisprudența Curții invocată

Ordonanța din 19 decembrie 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld, C-645/18, EU:C:2019:1108; Ordonanța din 19 decembrie 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld, C-140/19, C-141/19 și C-492/19-C-494/19, EU:2019:1103; Hotărârea din 12 septembrie 2019, Maksimovic și alții, C-64/18, C-140/18, C-146/18 și C-148/18, ECLI:EU:C:2019:723; Hotărârea din 27 iunie 1991, Mecanarte, C-348/89, EU:C:1991:278; Hotărârea din 22 martie 2017, Euro-Team Kft. și Spirál-Gép Kft., C-497/15 și C-498/15, EU:C:2017:229; Hotărârea din 4 octombrie 2018, Doel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N, C-384/17, EU:C:2018:810; Hotărârea din 19 ianuarie 1982, Becker, C-8/81, EU:C:1982:7; Hotărârea din 15 aprilie 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223; Hotărârea din 14 septembrie 2016, Martínez Andrés și Castrejana López, C-184/15 și C-197/15, EU:C:2016:680; Hotărârea din 24 ianuarie 2018, Pantuso și alții, C-616/16 și C-617/16, EU:C:2018:32; Hotărârea din 13 iulie 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550; Hotărârea din 28

iunie 2018, Crespo Rey, C-2/17, EU:C:2018:511; Hotărârea din 10 aprilie 1084, von Colson și Kamann, 14/83, EU:C:1984:153

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii

- 1 Prezenta procedură reprezintă continuarea procedurii care s-a aflat la originea Ordonanței Curții din 19 decembrie 2019, C-645/18 (referitor la situația de fapt din litigiul principal, a se vedea această din urmă cauză). După ce Curtea a constatat în această ordonanță neconformitatea cu dreptul Uniunii a legislației naționale aplicabile, legiuitorul național nu a creat sau măcar planificat până în prezent un regim de înlocuire nici a dispozițiilor LSD-BG aplicabile în speță, nici a dispozițiilor sancționatorii prevăzute de *Ausländerbeschäftigungsgesetz* (Legea privind încadrarea în muncă a cetățenilor străini) vizate de Hotărârea Curții în cauza Maksimovic (C-64/18) (nu au fost modificate nici normele referitoare la pedepsele privative de libertate alternative și la suportarea cheltuielilor de judecată).

Admisibilitate

- 2 În ceea ce privește admisibilitatea întrebărilor preliminare, instanța de trimitere face trimitere la hotărârile Curții de Justiție a Uniunii Europene – comparabile atât pe plan factual, cât și pe plan juridic – pronunțate în cauzele Euro Team și Spirál-Gép (C-497/15 și C-498/15), precum și la cea pronunțată în cauza Doel Uvoz Izvoz Skopje Link Logistic N (C-384/17).

Prezentarea motivării trimiterii preliminare

- 3 Ca urmare a efectului *erga omnes* al hotărârilor Curții menționate la punctul 1, în procedura principală încă pendinte, precum și în zeci sau chiar în sute de proceduri administrative deja pendinte sau care vor fi pendinte în fața diferitor instanțe din Austria se ridică problema dacă dispozițiile sancționatorii relevante, care din punct de vedere formal sunt în continuare în vigoare neschimbate, pot fi încă aplicate și, în caz afirmativ, sub ce formă.
- 4 Ținând seama de considerațiile Curții din Hotărârea Maksimovic, *Verwaltungsgerichtshof* [Curtea Administrativă, denumită în continuare „VwGH”] a concluzionat în hotărârea Ra 2019/11/0033 din 15 octombrie 2019 cu privire la modul în care trebuie stabilite în prezent sancțiunile că, în cazul neîndeplinirii obligației de a prezenta documente salariale în situația unei mențineri cât mai largi posibil a dreptului național, ar mai fi necesar, în vederea obținerii conformității cu dreptul Uniunii, să se aplice o singură sancțiune, chiar dacă sunt afectați mai mulți lucrători. Astfel, în lipsa reglementării de către legiuitor a unei sancțiuni maxime pentru încălcarea obligației de punere la dispoziție în privința mai multor lucrători, alternativa constând în lăsarea neaplicată a întregii dispoziții în materie de sancțiuni din cauza neconformității cu

dreptul Uniunii, ar determina o ingerință și mai largă în dreptul național. În plus, în această decizie, VwGH a concluzionat în această hotărâre că sancțiunile minime prevăzute de lege nu se mai aplicau și că nu mai puteau fi aplicate pedepse privative de libertate alternative în temeiul articolului 16 din VStG.

- 5 Majoritatea instanțelor administrative urmează această hotărâre, însă, pe de altă parte, din jurisprudența Verfassungsgerichtshof [Curtea Constituțională, denumită în continuare „VfGH”] (în special din Hotărârea din 27 noiembrie 2019, E 2047/2019) potrivit căreia instanțele trebuie să lase neaplicată, pe baza propriei puteri decizionale, orice dispoziție de drept național contrară dreptului Uniunii, se deduce că VfGH, spre deosebire de VwGH, nu consideră admisibilă aplicarea parțială în continuare a dispozițiilor în materie de sancțiuni în cauză și că, prin urmare, până la crearea unui regim de înlocuire, nu mai pot fi aplicate sancțiuni. Stabilirea sancțiunii în fiecare caz particular este foarte diferită: în unele cazuri, chiar și în cazul unui număr mare de lucrători vizați, sancțiunea totală actuală este stabilită la nivelul sancțiunii minime sau la un nivel doar cu puțin superior acestuia, iar în alte cazuri este stabilită o sancțiune totală actuală care corespunde aproape sumei care ar fi trebuit aplicată, până la acel moment, ca sancțiune individuală pentru fiecare contravenție. Prin derogare de la decizia VwGH menționată, unele instanțe administrative, interpretând în mod liber Hotărârea Maksimovic a Curții, aplică în continuare sancțiuni pecuniare cumulative. În ceea ce privește sancțiunile minime, din hotărârea VwGH se deduce în parte că sunt autorizate sancțiuni inferioare celor minime prevăzute de lege până în prezent; cu toate acestea, în majoritate, se concluzionează că în prezent nu mai există niciun prag minim al sancțiunilor. Adesea se așteaptă, în special la nivel administrativ, pronunțarea unor hotărâri.
- 6 Așadar, situația actuală este caracterizată printr-o *jurisprudență neuniformă* și printr-o *insecuritate juridică* ce rezultă din aceasta, care depășesc cu mult cazul din speță și care sunt percepute atât de către autoritățile competente pentru executare și de instanțele sesizate, cât și de către justițiabili ca fiind nesatisfăcătoare.

Cu privire la prima întrebare preliminară

- 7 Este adevărat că, în Hotărârea C-384/17, Curtea a oferit deja un răspuns negativ la întrebarea preliminară adresată de instanța maghiară cu privire la articolul 9a din Directiva 1999/62. Cu toate acestea, este necesar să se arate că modul de redactare a articolului 9a din Directiva 1999/62 este similar, dar nu identic, cu modul de redactare a articolului 20 din Directiva 2014/67/UE. În plus, trebuie să țină seama de faptul că, pentru a aprecia problema referitoare la cazurile în care o normă de drept al Uniunii, „din punctul de vedere al conținutului său, [...] este suficient de clară, precisă și necondiționată pentru a putea fi invocată, în măsura în care dispozițiile definesc drepturi pe care particularii le pot invoca împotriva statului” în sensul jurisprudenței sale relevante (Hotărârea Becker [C-8/81], punctul 25, și Hotărârea Impact [C-268/06], punctele 56 și 57) și, prin urmare, este aplicabilă în mod direct, Curtea stabilește criterii foarte diferite în funcție de scopul urmărit de

norma de drept al Uniunii respectivă și de aspectul dacă dispoziția în discuție conține o interdicție sau este invocată ca sursă a unui drept (a se vedea în acest sens Concluziile avocatului general prezentate în cauza C-384/17, punctele 63-69).

- 8 Tocmai comparația hotărârilor pronunțate de Curte în cauzele Euro Team și Spirál-Gép cu cele pronunțate în cauza Maksimovic și în cele două cauze Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, pe de o parte, și C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 și C-494/19, pe de altă parte) arată că, chiar aplicând dispoziții în materie de sancțiuni similare din directive, în examinarea normelor naționale Curtea poate ajunge la concluzii complet diferite. Astfel, în ceea ce privește regimul maghiar al amenzilor care face obiectul litigiului care a condus la pronunțarea Hotărârii Euro Team și Spirál-Gép, nu cuantumul absolut al acestora era criticat, ci caracterul nediferențiat al dispoziției sancționatorii, care nu prevedea niciun nivel al sancțiunilor și nicio altă posibilitate de a se ține seama de împrejurările speciale ale speței în stabilirea sancțiunii. În schimb, în hotărârea care se află la originea cauzei principale și în deciziile preliminare menționate anterior, Curtea nu a criticat lipsa de precizie a dispozițiilor sancționatorii austriece în materie, ci – în termeni simplificați – faptul că existența simultană a unor sancțiuni minime ridicate cu sancțiuni individuale care trebuie aplicate cumulativ și cu lipsa unei limite maxime a sancțiunii totale rezultate determină o sancțiune care este, în opinia Curții, disproportionată. Cerințele care decurg din aceste hotărâri pentru legiuitorul național, de a institui o reglementare de înlocuire în conformitate cu dreptul Uniunii, precum și pentru instanțele și autoritățile administrative, care, în perioada tranzitorie până la instituirea unei astfel de reglementări de înlocuire, se confruntă cu problema dacă dispozițiile sancționatorii considerate de Curte ca fiind contrare dreptului Uniunii pot fi aplicate în continuare și, în caz afirmativ, sub ce formă, sunt așadar total diferite.
- 9 Această întrebare preliminară nu are un caracter ipotetic, întrucât răspunsul Curții are o incidență directă asupra sancțiunii pecuniare care este în prezent aplicată – respectiv, care nu ar mai putea fi aplicată – recurenților din litigiul principal. În plus, pentru motivele expuse la punctul 5, răspunsul la această întrebare prezintă importanță, în plus față de cauza principală, față de multe alte proceduri care urmăresc să elimine insecuritatea juridică sau caracterul neuniform al jurisprudenței.

Cu privire la a doua întrebare preliminară

- 10 În ipoteza în care Curtea va răspunde negativ la prima întrebare preliminară, rezultă, mai întâi, că părțile din litigiul principal nu dobândesc niciun drept de a invoca articolul 20 din Directiva 2014/67/UE în fața autorităților și a instanțelor naționale. Acest lucru nu exonerează însă statele membre, inclusiv instanțele acestora, de obligația de a transpune această directivă (a se vedea în special Hotărârea Martinez Andres și Castrejana Lopez, C-184/15 și C-197/15, punctul 50

și jurisprudența citată, precum și Hotărârea Pantuso și alții, C-616/16 și C-617/16, punctul 42).

- 11 În vederea îndeplinirii acestei obligații, principiul interpretării conforme impune autorităților naționale să facă tot ce ține de competența lor, luând în considerare întregul drept intern și aplicând metodele de interpretare recunoscute de acesta, pentru a garanta efectivitatea deplină a dreptului Uniunii și pentru a identifica o soluție conformă cu finalitatea urmărită de acesta (a se vedea în special Hotărârea din 13 iulie 2016, Pöpperl, C-187/15, punctul 43 și Hotărârea Crespo Rey, C-2/17, punctul 70 și jurisprudența citată).
- 12 Totuși, acest principiu al interpretării conforme a dreptului național cunoaște anumite limite. Astfel, obligația instanței naționale de a se referi la conținutul dreptului Uniunii atunci când interpretează și aplică normele relevante de drept intern este limitată de principiile generale de drept și nu poate servi drept temelie pentru o interpretare *contra legem* a dreptului național (a se vedea în special Hotărârea din Pöpperl, C-187/550, punctul 44).
- 13 Având în vedere jurisprudența Curții (Hotărârea Link Logistic [C-384/17], citată anterior, punctele 59 și 60, în care Curtea nu a urmat opinia avocatului general [punctele 90, 95 și 96 din concluzii]), instanța de trimitere are îndoieli cu privire la aspectul dacă, ținând seama de hotărârea menționată anterior a VwGH, Ra 2019/11/0033, stabilirea sancțiunii care trebuie efectuată în prezent în cauza principală nu ar constitui, în definitiv, de asemenea o aplicare a legii *contra legem*. Nu este mai puțin adevărat că atât cerința legală de a aplica sancțiunile „pentru fiecare lucrător”, cât și sancțiunile minime menționate sunt formulări legale clare și neechivoce, care nu pot fi interpretate în mod diferit. În cadrul procedurii Link Logistik, avocatul general a precizat, în cadrul analizei sale referitoare la limitele interpretării conforme (punctele 56-60), făcând trimitere la Concluziile avocatei generale Sharpston prezentate în cauza Unibet (C-432/05, punctul 55): „O normă care impune «a fi A» nu poate deveni brusc «a fi non- A».”
- 14 Referitor la abordările impuse în prezent în ceea ce privește sancțiunile legale minime, VwGH pare să considere, în hotărârea menționată anterior la punctul 4, că „nivelul legal minim al sancțiunii” (sancțiunea minimă respectivă) nu mai poate fi luat în considerare la stabilirea sancțiunii, cu consecința că, în prezent, chiar și în cazurile în care, în temeiul dreptului național, nu este posibilă o sancțiune inferioară celei minime, poate fi aplicată o sancțiune *mai mică*. Acest mod de soluționare în vederea unei interpretări conforme corespunde, în esență, celui pe care avocatul general îl considerase admisibil în procedura Link Logistik, care nu a fost însă urmat de Curte. Ca și în acea procedură, dintr-o asemenea abordare reiese că o amendă (Link Logistik) al cărei quantum este determinat în mod clar în temeiul dreptului național – respectiv, în prezenta cauză, o sancțiune minimă al cărei quantum este determinat în mod precis – poate fi stabilită într-un quantum inferior celui prevăzut de lege, în pofida modului clar de redactare a legii.

- 15 O importanță directă în cauza principală o are problema dacă instanța de trimitere este efectiv autorizată să procedeze în modul descris sau dacă trebuie să lase în întregime neaplicate dispozițiile sancționatorii relevante în sensul dispozitivului Curții în cauza Link Logistik, pentru motivul că astfel ar depăși limitele interpretării conforme, iar acest lucru ar determina, în realitate, în cazul adoptării unei sancțiuni mai reduse sau chiar a unei sancțiuni minime inexistente, o legiferare disimulată și, prin urmare, crearea unui drept pretorian. În cauza principală, prin decizia sancționatorie care face obiectul recursului, a fost deja aplicată în toate cazurile sancțiunea minimă prevăzută de lege. Prin urmare, în măsura în care nu sunt îndeplinite condițiile pentru stabilirea unei sancțiuni inferioare celei minime prevăzute de dispozițiile dreptului național (articolul 20 și articolul 45 alineatul (1) punctul 4 din VStG), o diminuare suplimentară a amenzilor aplicate ar fi posibilă numai în cazul în care abordarea descrisă anterior este conformă cu dreptul Uniunii.
- 16 Totuși, o asemenea aplicare cu putere legiferantă a legii pare să ridice îndoieli și pentru un alt motiv. Astfel, în sensul jurisprudenței Curții amintite anterior, principiul interpretării conforme își are limitele în special în *principiile generale de drept*, printre care figurează, în orice caz, în sistemul juridic austriac, *principiul egalității* și *principiul legalității*. Tocmai în materie de sancțiuni principiul legalității este interpretat în mod foarte strict de Verfassungsgerichtshof (Curtea Constituțională) (în hotărârea G 49/2017, printre altele), care impune limite stricte aplicării dreptului de către instanță. Astfel cum s-a arătat deja anterior la punctul 5, practica jurisdicțională actuală se caracterizează deja, din punctul de vedere al principiului egalității, printr-o neuniformitate care dă naștere la îndoieli, precum și printr-o stabilire a sancțiunilor de la caz la caz, apropiată de sistemul bazat pe *case law*, care este complet străină de sistemul juridic austriac, în special în domeniul administrării justiției penale.
- 17 Instanța de trimitere are, de asemenea, îndoieli cu privire la aspectul dacă dispozitivul Hotărârii Maksimovic referitor la pedepsele privative de libertate alternative și la contribuția la cheltuielile de judecată, precum și al Ordonanței pronunțate în cauza C-645/18 trebuie efectiv înțeles, în ceea ce privește suportarea cheltuielilor de judecată, în sensul că este contrară dreptului Uniunii aplicarea oricărei pedepse privative de libertate alternative și a oricărei suportări a cheltuielilor de judecată sau numai situația în care – precum în situațiile din spețele respective –, în cazul aplicării cumulative a articolului 16 din VStG, precum și a articolului 52 din VwGVG, în lipsa unei limite maxime, se ajunge la o sancțiune alternativă totală disproporționată, respectiv la o suportare disproporționat de ridicată a cuantumului total al cheltuielilor de judecată. Totuși, din împrejurările acestor spețe, precum cele în discuție în cauza C-146/18, rezultă că reclamantul din acea cauză risca o pedeapsă privativă de libertate alternativă totală de 1736 de zile, iar în cazul respingerii în tot a acțiunii sale în fața instanței administrative, obligarea la suportarea cheltuielilor de judecată în cuantum de peste 500 000 de euro. În plus, îndoielile instanței de trimitere nu priveau conformitatea cu dreptul Uniunii a pedepsei privative de libertate alternativă în sine, limitată la două săptămâni, conform articolului 16 alineatul (2) din VStG, ci

consecințele aplicării cumulative a acestora în speță, precum și în ceea ce privește suportarea cheltuielilor de judecată, prevăzută la articolul 52 din VwGVG, faptul că, în lipsa unei limite maxime legale, având în vedere combinația, existentă în speță, de amenzi individuale ridicate și o multitudine de aspecte deduse judecării, aceasta va atinge un quantum total care pare disproporționat.

- 18 Întrucât aplicarea corectă a dreptului Uniunii nu este atât de evidentă încât să nu lase loc niciunei îndoieli rezonabile, iar o interpretare a dreptului național în conformitate cu directiva nu este posibilă, sunt adresate, în temeiul articolului 267 TFUE, întrebările preliminare, solicitându-se pronunțarea unei decizii preliminare.