

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

18 juillet 2007*

Dans l'affaire C-490/04,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 29 novembre 2004,

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. E. Traversa, G. Braun et H. Kreppel, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

République fédérale d'Allemagne, représentée par MM. W.-D. Plessing, M. Lumma et M^{me} C. Schulze-Bahr, en qualité d'agents, assistés de M^e T. Lübbig, Rechtsanwalt,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'allemand.

soutenue par:

République française, représentée par M. G. de Bergues et M^{me} O. Christmann, en qualité d'agents,

partie intervenante,

LA COUR (première chambre),

composée de MM. P. Jann, président de chambre, R. Schintgen, A. Tizzano (rapporteur), M. Ilešič et E. Levits, juges,

avocat général: M. D. Ruiz-Jarabo Colomer,
greffier: M. B. Fülöp, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 8 novembre 2006,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 14 décembre 2006,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que, en édictant une réglementation en vertu de laquelle:
- les entreprises étrangères sont tenues de cotiser à la caisse de congés allemande même si les travailleurs bénéficient pour l'essentiel d'une protection comparable conformément à la législation de l'État d'établissement de leur employeur [article 1^{er}, paragraphe 3, de la loi sur le détachement des travailleurs (Arbeitnehmer-Entsendegesetz), du 26 février 1996 (BGBl. 1996 I, p. 227, ci-après l'«AEntG»)];
 - les entreprises étrangères sont tenues de faire traduire en allemand le contrat de travail ou les documents nécessaires conformément au droit du pays d'origine du travailleur dans le cadre de la directive 91/533/CEE du Conseil, du 14 octobre 1991, relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail (JO L 288, p. 32), les fiches de paie, les documents qui prouvent l'horaire de travail et le paiement des salaires ainsi que tout autre document exigé par les autorités allemandes (article 2 de l'AEntG);
 - les entreprises étrangères de travail temporaire sont tenues de déclarer non seulement chaque mise à disposition d'un travailleur au profit d'une entreprise utilisatrice en Allemagne, mais aussi chaque emploi qui lui a été confié par cette dernière sur un chantier (article 3, paragraphe 2, de l'AEntG),

la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 49 CE.

Le cadre juridique

Le droit communautaire

Le traité CE

2 L'article 49 CE dispose:

«Dans le cadre des dispositions visées ci-après, les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté sont interdites à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un pays de la Communauté autre que celui du destinataire de la prestation.

[...]»

La directive 96/71/CE

- 3 En vertu de son article 1^{er}, paragraphe 1, 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), «s'applique aux entreprises établies dans un État membre qui, dans le cadre d'une prestation de services transnationale, détachent des travailleurs [...] sur le territoire d'un État membre».
- 4 Aux termes de l'article 3 de cette directive, intitulé «Conditions de travail et d'emploi»:

«1. Les États membres veillent à ce que, quelle que soit la loi applicable à la relation de travail, les entreprises visées à l'article 1^{er} paragraphe 1 garantissent aux travailleurs détachés sur leur territoire les conditions de travail et d'emploi concernant les matières visées ci-après qui, dans l'État membre sur le territoire duquel le travail est exécuté, sont fixées:

— par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives

et/ou

— par des conventions collectives ou sentences arbitrales déclarées d'application générale au sens du paragraphe 8, dans la mesure où elles concernent les activités visées en annexe:

[...]

b) la durée minimale des congés annuels payés;

[...]

d) les conditions de mise à disposition des travailleurs, notamment par des entreprises de travail intérimaire;

[...]

[...]»

5 L'article 4 de ladite directive, intitulé «Coopération en matière d'information», dispose:

«1. Aux fins de la mise en œuvre de la présente directive, les États membres, conformément aux législations et/ou pratiques nationales, désignent un ou plusieurs bureaux de liaison ou une ou plusieurs instances nationales compétentes.

2. Les États membres prévoient une coopération entre les administrations publiques qui, conformément à la législation nationale, sont compétentes pour la surveillance des conditions de travail et d'emploi visées à l'article 3. Cette coopération consiste en particulier à répondre aux demandes d'informations motivées de ces

administrations publiques relatives à la mise à disposition transnationale de travailleurs, y compris en ce qui concerne des abus manifestes ou des cas d'activités transnationales présumées illégales.

[...]»

Le droit national

- 6 À la date d'expiration du délai fixé dans l'avis motivé notifié à la République fédérale d'Allemagne, le détachement des travailleurs était régi dans cet État membre par l'AEntG.
- 7 En vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 1, de l'AEntG, les conventions collectives du secteur du bâtiment ayant force obligatoire générale et portant sur la durée des congés de repos, les congés payés et le versement d'une prime supplémentaire de vacances sont applicables aux employeurs établis à l'étranger qui détachent en Allemagne des travailleurs.
- 8 L'article 1^{er}, paragraphe 3, de l'AEntG dispose:

«Si une convention collective ayant force obligatoire générale prévoit l'encaissement de cotisations ou la fourniture de prestations par un organisme commun aux partenaires sociaux dans le cadre de l'octroi des droits à congé visés au paragraphe 1, les normes juridiques de cette convention revêtent également un caractère

obligatoire pour les employeurs étrangers et ceux de leurs salariés qui relèvent du champ d'application territorial de ladite convention, pour autant que celle-ci ou toute autre disposition garantit que:

1. l'employeur étranger n'est pas tenu de verser des cotisations à la fois au titre de la présente loi et à un organisme comparable dans l'État où se situe le siège de son entreprise, et

2. que la procédure de l'organisme commun aux partenaires sociaux prévoit la prise en compte des prestations déjà servies par l'employeur étranger pour satisfaire aux droits à congés légaux, conventionnels ou contractuels de ses salariés.

[...]»

9 L'article 2, paragraphe 3, de l'AEntG énonce:

«Tout employeur établi à l'étranger est tenu de conserver en Allemagne les documents requis pour le contrôle du respect des obligations juridiques découlant de l'article 1^{er}, paragraphe 1, deuxième phrase, de l'article 1^{er}, paragraphe 2a, deuxième phrase, et de l'article 1^{er}, paragraphe 3a, cinquième phrase, en langue allemande, pendant toute la durée de l'occupation effective du travailleur dans le champ d'application de la présente loi et au moins pendant la durée du chantier complet, sans toutefois dépasser un délai de deux ans, de façon à pouvoir présenter ces documents sur le chantier à la demande des autorités de contrôle.»

10 L'article 3, paragraphe 2, de l'AEntG, enfin, est libellé comme suit:

«Une entreprise de travail temporaire établie à l'étranger, qui met un ou plusieurs travailleurs à la disposition d'une entreprise utilisatrice dans le champ d'application de la présente loi doit [...] communiquer par écrit aux autorités douanières compétentes, avant le début de chaque chantier, une déclaration en langue allemande comportant les indications suivantes:

1. nom, prénom et date de naissance des travailleurs mis à disposition dans le champ d'application de la présente loi,

2. début et fin de la mise à disposition,

3. lieu de travail (chantier),

[...]»

La procédure précontentieuse

11 À la suite de l'examen de nombreuses plaintes, la Commission a, par une lettre de mise en demeure du 12 novembre 1998 ainsi que par une lettre de mise en demeure complémentaire du 17 août 1999, attiré l'attention des autorités allemandes sur l'incompatibilité de certaines dispositions de l'AEntG avec l'article 59 du traité CE (devenu, après modification, article 49 CE).

- 12 N'étant pas satisfaite des explications fournies par la République fédérale d'Allemagne par lettres des 8 mars, 4 mai et 25 octobre 1999, la Commission a, le 25 juillet 2001, adressé à cet État membre un avis motivé l'invitant à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à cet avis dans un délai de deux mois à compter de sa notification.
- 13 Par lettres des 1^{er} octobre 2001, 10 décembre 2001, 3 février 2003 et 4 décembre 2003, la République fédérale d'Allemagne a fait part à la Commission de ses observations sur ledit avis motivé. Par lettre du 23 janvier 2004, cet État membre a notifié à la Commission une version de l'AEntG modifiée à la suite de l'adoption de la troisième loi régissant la prestation moderne de services sur le marché du travail (Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt), du 23 décembre 2003 (BGBl. 2003 I, p. 2848).
- 14 Ayant constaté qu'une partie seulement des infractions initialement dénoncées avait été éliminée à la suite de la modification de l'AEntG, la Commission a décidé d'introduire le présent recours.

Sur le recours

Sur la recevabilité

- 15 Le gouvernement allemand soulève quatre exceptions d'irrecevabilité du recours, tirées respectivement du choix de l'article 49 CE comme disposition pertinente pour l'appréciation de la conformité au droit communautaire de l'AEntG, de la durée excessive de la procédure précontentieuse, du manque de précision de la requête et de la modification de l'objet du premier grief invoqué par la Commission.

Sur le choix de l'article 49 CE comme disposition pertinente pour l'appréciation de la conformité au droit communautaire de l'AEntG

- 16 Les autorités allemandes estiment que les dispositions en cause de l'AEntG devraient être vérifiées en priorité à la lumière de la directive 96/71 qui concerne spécifiquement le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services. En particulier, la Commission aurait dû prouver que la République fédérale d'Allemagne a fait une transposition incorrecte de cette directive ou que lesdites dispositions ne sont pas appliquées de manière conforme à cette dernière.
- 17 À cet égard, il y a lieu de rappeler que la directive 96/71 vise à coordonner les législations des États membres en établissant une liste de règles nationales qu'un État membre doit appliquer aux entreprises établies dans un autre État membre qui détachent des travailleurs sur son propre territoire dans le cadre d'une prestation de services transnationale.
- 18 Ainsi, l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, de cette directive dispose que les États membres veillent à ce que, quelle que soit la loi applicable à la relation de travail, lesdites entreprises garantissent aux travailleurs détachés les conditions de travail et d'emploi, concernant les matières visées par le même article, qui sont fixées dans l'État membre sur le territoire duquel le travail est exécuté.
- 19 Toutefois, la directive 96/71 n'a pas harmonisé le contenu matériel de ces règles nationales [voir, en ce sens, la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, du 25 juillet 2003, sur la mise en œuvre de la directive 96/71 dans les États membres, COM(2003) 458 final, p. 7]. Ce contenu peut dès lors être librement défini par les

États membres, dans le respect du traité et des principes généraux du droit communautaire, y compris donc, s'agissant de la présente affaire, de l'article 49 CE.

- 20 Dans son recours, la Commission conteste la conformité au traité du contenu des articles 1^{er}, paragraphe 3, 2 et 3, paragraphe 2, de l'AEntG, dans la mesure où ces articles comporteraient des restrictions inadmissibles à la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté.
- 21 Il est constant que les restrictions à cette liberté fondamentale sont interdites par l'article 49 CE. C'est donc à bon droit que la Commission a invoqué cet article pour contester la conformité au droit communautaire des dispositions litigieuses.
- 22 Il s'ensuit que la première exception d'irrecevabilité soulevée par la République fédérale d'Allemagne doit être rejetée.

Sur la durée excessive de la procédure précontentieuse

- 23 La République fédérale d'Allemagne estime que le recours est irrecevable en raisons des retards, imputables à la Commission, ayant affecté la présente procédure en manquement. Alors que la lettre de mise en demeure qui lui a été adressée par la Commission remonte au 12 novembre 1998, cette dernière n'aurait introduit son recours que le 29 novembre 2004, soit plus de six ans après l'envoi de cette lettre. La négligence résultant de ces retards aurait entraîné une violation, d'une part, de l'obligation, pour la Commission, de respecter un délai raisonnable et, d'autre part, de l'exigence de sécurité juridique à laquelle cet État membre et les travailleurs protégés par l'AEntG peuvent prétendre.

- 24 Selon les autorités allemandes, la Commission, qui en avait le pouvoir, aurait dû accélérer le déroulement de la procédure. En effet, après l'engagement de celle-ci, la Cour aurait prononcé plusieurs arrêts consacrés au détachement de travailleurs en général ainsi qu'un arrêt portant spécifiquement sur l'AEntG (voir 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). Ces arrêts auraient dû permettre une conclusion plus rapide de la présente affaire.
- 25 À cet égard, il convient toutefois de rappeler, d'une part, que l'objectif de la procédure précontentieuse prévue à l'article 226 CE est de donner à l'État membre concerné l'occasion de se conformer à ses obligations découlant du droit communautaire ou de faire utilement valoir ses moyens de défense à l'encontre des griefs formulés par la Commission (arrêt du 5 novembre 2002, *Commission/Autriche*, C-475/98, Rec. p. I-9797, point 35).
- 26 Il y a lieu de relever, d'autre part, que, conformément à la jurisprudence de la Cour, les règles énoncées à l'article 226 CE doivent trouver application sans que la Commission soit tenue au respect d'un délai déterminé, sous réserve des hypothèses dans lesquelles une durée excessive de la procédure précontentieuse prévue par cette disposition est susceptible d'augmenter, pour l'État mis en cause, la difficulté de réfuter les arguments de la Commission et de violer ainsi les droits de la défense. Il appartient à l'État membre intéressé d'apporter la preuve d'une telle incidence (voir arrêts du 16 mai 1991, *Commission/Pays-Bas*, C-96/89, Rec. p. I-2461, points 15 et 16; du 21 janvier 1999, *Commission/Belgique*, C-207/97, Rec. p. I-275, point 25, et *Commission/Autriche*, précité, point 36).
- 27 Sans qu'il soit nécessaire d'examiner si, eu égard aux arrêts prononcés par la Cour en matière de détachement des travailleurs, le délai écoulé entre la lettre de mise en demeure adressée à la République fédérale d'Allemagne et l'introduction du présent recours peut être considéré en l'espèce comme excessif, force est de constater que

cet État membre n'a ni invoqué une violation des droits de la défense résultant de la durée de la procédure précontentieuse ni fait état d'un autre élément susceptible de constituer une telle violation.

- 28 Dès lors, la deuxième exception d'irrecevabilité invoquée par le gouvernement allemand doit être rejetée.

Sur le manque de précision de la requête

- 29 Le gouvernement allemand soutient que le recours est irrecevable, car il n'indique pas clairement les griefs sur lesquels la Cour est appelée à se prononcer. En particulier, la Commission ne se prononcerait pas sur la question de savoir si elle entend contester uniquement les dispositions de l'AEntG en tant que telles ou également l'application faite par les autorités administratives et judiciaires allemandes de ces dernières dans des cas concrets.

- 30 À cet égard, il y a lieu de relever que l'article 38, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure prévoit que toute requête introductive d'instance doit contenir, notamment, l'objet du litige et l'exposé sommaire des moyens invoqués. Par conséquent, il incombe à la Commission, dans toute requête déposée au titre de l'article 226 CE, d'indiquer de manière suffisamment précise et cohérente les griefs invoqués, afin de permettre à l'État membre de préparer sa défense et à la Cour de vérifier l'existence du manquement allégué (voir, en ce sens, arrêts du 13 décembre 1990, Commission/Grèce, C-347/88, Rec. p. I-4747, point 28, et du 4 mai 2006, Commission/Royaume-Uni, C-98/04, Rec. p. I-4003, point 18).

- 31 Or, en l'espèce, il ressort de manière suffisamment claire et précise de la motivation ainsi que des conclusions du recours de la Commission que celui-ci porte sur la conformité du contenu des articles 1^{er}, paragraphe 3, 2 et 3, paragraphe 2, de l'AEntG à l'article 49 CE. Ledit recours est par conséquent dépourvu d'ambiguïté.
- 32 Il y a lieu, par conséquent, d'écartier la troisième exception d'irrecevabilité soulevée par le gouvernement allemand.

Sur la modification de l'objet du premier grief

- 33 Le gouvernement allemand soutient que le premier grief est irrecevable dans la mesure où l'objet de ce grief ne serait pas formulé de manière identique dans l'avis motivé et dans la requête.
- 34 D'une part, la Commission aurait déclaré dans l'avis motivé que la République fédérale d'Allemagne avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 49 CE en obligeant les entreprises étrangères à cotiser à la caisse de congés payés allemande de l'industrie du bâtiment, «alors qu'[elles] demeurent obligées de payer directement les congés à leurs salariés dans l'État membre d'établissement». D'autre part, dans la requête, elle aurait conclu à une violation du traité découlant de l'obligation faite aux entreprises étrangères de cotiser à ladite caisse «même si les travailleurs» de ces entreprises «bénéficient pour l'essentiel d'une protection comparable conformément à la législation de l'État d'établissement». La Commission aurait ainsi modifié et élargi l'objet du litige.

- 35 La Commission rétorque que les différences de formulation entre le dispositif de l'avis motivé et les conclusions de la requête n'ont entraîné aucune modification de l'objet du litige.
- 36 À cet égard, il est vrai que, selon la jurisprudence de la Cour, l'objet du recours introduit en vertu de l'article 226 CE est circonscrit par la procédure précontentieuse prévue par cette disposition et que, par conséquent, l'avis motivé de la Commission et le recours doivent être fondés sur des griefs identiques (voir arrêts du 17 novembre 1992, *Commission/Grèce*, C-105/91, Rec. p. I-5871, point 12, et du 10 septembre 1996, *Commission/Belgique*, C-11/95, Rec. p. I-4115, point 73).
- 37 Cette exigence ne saurait toutefois aller jusqu'à imposer en toute hypothèse une coïncidence parfaite entre l'énoncé des griefs dans la lettre de mise en demeure, le dispositif de l'avis motivé et les conclusions de la requête, à condition que l'objet du litige n'ait pas été étendu ou modifié (arrêts du 29 septembre 1998, *Commission/Allemagne*, C-191/95, Rec. p. I-5449, point 56, et du 6 novembre 2003, *Commission/Espagne*, C-358/01, Rec. p. I-13145, point 28).
- 38 En l'espèce, il ressort de l'avis motivé que les critiques émises par la Commission au cours de la phase précontentieuse portaient sur le fait que l'obligation de cotiser à la caisse de congés payés allemande, imposée aux entreprises étrangères à l'article 1^{er}, paragraphe 3, de l'AEntG, aboutissait à un double versement d'indemnités de congés payés, dans l'État membre d'établissement et dans celui du détachement, et que lesdites entreprises n'étaient dispensées de ce double paiement que dans le cas où il existait une caisse comparable à la caisse allemande dans l'État membre d'établissement. De même, dans sa requête, la Commission conteste la double charge économique pesant sur l'employeur qui détache des travailleurs en Allemagne ainsi que la formulation trop restrictive de la dispense de l'obligation de cotisation prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 3, de l'AEntG.

- 39 En conséquence, il y a lieu de considérer que la Commission n'a pas étendu ou modifié l'objet du recours et, partant, n'a pas méconnu l'article 226 CE.
- 40 Il s'ensuit qu'il convient de rejeter également la quatrième exception d'irrecevabilité invoquée par le gouvernement allemand et, dès lors, de déclarer recevable le recours introduit par la Commission.

Sur le fond

Sur l'obligation de cotiser à la caisse de congés payés allemande (article 1^{er}, paragraphe 3, de l'AEntG)

Argumentation des parties

- 41 La Commission soutient que la dispense de l'obligation de cotiser, prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 3, première phrase, de l'AEntG, est trop restrictive, si bien qu'il pourrait en résulter, pour l'employeur détachant des travailleurs en Allemagne, une double charge économique incompatible avec l'article 49 CE. Selon la Commission, l'AEntG devrait dispenser de l'obligation de cotisation les entreprises établies dans un autre État membre qui procèdent au détachement de travailleurs, non seulement dans le cas où il est garanti qu'elles cotisent déjà à un régime comparable dans l'État membre d'établissement, mais aussi lorsqu'il existe dans cet État des réglementations qui, même si elles ne se fondent pas sur des cotisations versées par l'employeur, offrent au travailleur une protection des droits à congés payés équivalente à celle prévue par la réglementation allemande.

- 42 Le gouvernement allemand rétorque que la Commission n'a pas apporté d'éléments concrets afin de démontrer que l'article 1^{er}, paragraphe 3, de l'AEntG est contraire au traité. Il ajoute que cette disposition est appliquée par les administrations et les juridictions nationales de manière conforme aux obligations découlant du droit communautaire.
- 43 En effet, afin d'éviter une double charge économique pour les entreprises établies dans un autre État membre, la République fédérale d'Allemagne aurait mis en place une collaboration transfrontalière pragmatique avec les autres États membres, en concluant même avec certains d'entre eux des accords bilatéraux portant reconnaissance mutuelle des systèmes nationaux de congés payés.
- 44 En outre, les juridictions allemandes, et notamment le Bundesarbeitsgericht, auraient toujours respecté les principes consacrés par la Cour en matière de détachement de travailleurs. En particulier, outre la vérification de l'existence d'un accord bilatéral, elles auraient toujours veillé à ce que le travailleur détaché tire un bénéfice de l'application de la réglementation allemande sur les droits à congés payés, en appliquant cette dernière seulement si elle apporte à ce travailleur un avantage réel par rapport à l'application qui pourrait lui être faite des dispositions en vigueur dans l'État dont il est originaire.

Appréciation de la Cour

- 45 Il y a lieu, tout d'abord, de relever que l'article 1^{er}, paragraphe 3, première phrase, de l'AEntG impose aux employeurs étrangers de cotiser à la caisse de congés payés allemande, pour autant qu'ils ne sont pas tenus de verser des cotisations à la fois à ladite caisse et à un organisme comparable dans l'État où se situe le siège de leur entreprise (point 1) et que les prestations déjà servies par ces employeurs pour satisfaire aux droits à congés légaux, conventionnels ou contractuels de leurs salariés sont prises en compte (point 2).

- 46 Il y a lieu également de rappeler que la Cour s'est déjà prononcée sur la compatibilité avec le traité de cette disposition de l'AEntG dans l'arrêt Finalarte e.a., précité. En particulier, aux points 45, 49 et 53 dudit arrêt, la Cour a souligné que la conformité au droit communautaire de l'article 1^{er}, paragraphe 3, de l'AEntG dépend de deux conditions dont il appartenait à la juridiction de renvoi de vérifier la réalisation. Cette juridiction devait ainsi examiner si la réglementation allemande en matière de congés payés conférait une réelle protection additionnelle aux travailleurs détachés par des prestataires de services établis hors d'Allemagne et si l'application de ladite réglementation était proportionnée à la réalisation de l'objectif de protection sociale de ces travailleurs.
- 47 Il est constant que, dans la présente procédure en manquement, c'est à la Commission qu'il appartenait de vérifier si ces conditions étaient réalisées et d'apporter à la Cour tout élément nécessaire à la vérification de la conformité de ladite disposition à l'article 49 CE.
- 48 En effet, selon une jurisprudence bien établie, dans le cadre d'une procédure en manquement engagée en vertu de l'article 226 CE, il incombe à la Commission d'établir l'existence du manquement allégué. C'est elle qui doit apporter à la Cour les éléments nécessaires à la vérification par cette dernière de l'existence de ce manquement, sans pouvoir se fonder sur une présomption quelconque (voir, notamment, arrêts du 20 mars 1990, Commission/France, C-62/89, Rec. p. I-925, point 37, et du 14 avril 2005, Commission/Allemagne, C-341/02, Rec. p. I-2733, point 35).
- 49 En outre, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, la portée des dispositions législatives, réglementaires ou administratives nationales doit s'apprécier compte tenu de l'interprétation qu'en donnent les juridictions nationales (voir, notamment, arrêt du 8 juin 1994, Commission/Royaume-Uni, C-382/92, Rec. p. I-2435, point 36, et du 29 mai 1997, Commission/Royaume-Uni, C-300/95, Rec. p. I-2649, point 37).

50 Or, force est de constater que, en l'espèce, la Commission n'a pas apporté les éléments nécessaires à la vérification de la non-conformité de l'article 1^{er}, paragraphe 3, de l'AEntG à l'article 49 CE. En effet, elle s'est bornée à une interprétation littérale du point 1 de ladite disposition de l'AEntG sans se prononcer sur le respect des deux conditions posées par l'arrêt Finalarte e.a., mentionnées au point 46 du présent arrêt. En outre, la Commission n'a invoqué à l'appui de son recours aucune argumentation ni fait référence à des décisions judiciaires nationales ou à un autre élément visant à démontrer que, contrairement à ce qu'affirment les autorités allemandes, l'article 1^{er}, paragraphe 3, de l'AEntG serait dans la pratique appliqué ou interprété de façon non conforme au droit communautaire.

51 Selon la Commission, son interprétation littérale de l'article 1^{er}, paragraphe 3, point 1, de l'AEntG serait toutefois confirmée par un exemple tiré de la législation danoise. Au Danemark, les droits à congés ne seraient pas versés au travailleur par un organisme comparable à la caisse de congés payés allemande. Ainsi, si aucun paiement n'est effectué à ce titre par l'employeur lui-même, le travailleur pourrait toujours obtenir un versement du syndicat des employeurs. Malgré l'existence de cette garantie, un employeur établi au Danemark, qui détache des travailleurs en Allemagne, serait néanmoins tenu de cotiser à ladite caisse. Selon la Commission, cette obligation de cotiser n'a pu être évitée que grâce à un accord administratif portant sur la reconnaissance mutuelle des systèmes nationaux de congés payés qui a été conclu entre le Royaume de Danemark et la République fédérale d'Allemagne. Le principe de sécurité juridique interdirait toutefois que les droits découlant du traité dépendent de la conclusion d'accords de nature administrative.

52 Cette argumentation ne peut cependant être retenue. En effet, il ressort du dossier qu'il existe au Danemark l'Arbejdsmarkedets Feriefond (fonds de congés payés) comparable à la caisse de congés payés allemande et que l'article 1^{er}, paragraphe 3, première phrase, de l'AEntG, tel qu'appliqué en vertu dudit accord administratif, dispense de l'obligation de cotiser à cette caisse allemande les entreprises danoises qui contribuent audit fonds.

- 53 Par ailleurs, s'il est vrai que l'exigence de sécurité juridique s'oppose à ce que les droits que les particuliers tirent du droit communautaire soient subordonnés dans leur exercice aux conditions et limites fixées par des règles administratives nationales (voir, en ce sens, arrêts du 28 avril 1993, *Commission/Italie*, C-306/91, Rec. p. I-2133, point 14, et du 8 juillet 1999, *Commission/France*, C-354/98, Rec. p. I-4927, point 11), il convient néanmoins de constater que, dans le cadre du détachement transnational de travailleurs, les difficultés susceptibles de se poser à l'occasion de la comparaison des régimes nationaux de congés payés ne peuvent être résolues — en l'absence d'harmonisation en la matière — sans une coopération efficace entre les administrations des États membres (voir, en ce sens, la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, du 25 juillet 2003). La conclusion d'accords administratifs visant à assurer la reconnaissance mutuelle de tels régimes relève de cette coopération et, plus généralement, du devoir de coopération loyale entre États membres dans les domaines couverts par le droit communautaire.
- 54 Dans ces conditions, il y a lieu de constater que la Commission n'a pas établi que les entreprises étrangères sont tenues de cotiser à la caisse de congés payés allemande même lorsque les travailleurs qu'elles emploient bénéficient pour l'essentiel d'une protection comparable conformément à la législation de l'État d'établissement de ces entreprises.
- 55 Le premier grief invoqué par la Commission doit, dès lors, être écarté.

Sur l'obligation de conserver certains documents en langue allemande sur le chantier (article 2, paragraphe 3, de l'AEtG)

Argumentation des parties

- 56 Selon la Commission, l'obligation pour les entreprises étrangères de traduire, en langue allemande, tous les documents requis en vertu de l'article 2, paragraphe 3, de

l'AEntG, à savoir le contrat de travail (ou un document équivalent au sens de la directive 91/533), les fiches de paie, les documents prouvant l'horaire de travail et le paiement des salaires ainsi que tout autre document exigé par les autorités allemandes, constitue une restriction injustifiée et disproportionnée à la libre prestation des services garantie à l'article 49 CE.

- 57 S'agissant du caractère injustifié de cette disposition de l'AEntG, la Commission relève que, dans l'arrêt du 23 novembre 1999, *Arblade e.a.* (C-369/96 et C-376/96, Rec. p. I-8453), la Cour a dit pour droit que l'obligation, pour les entreprises étrangères, de conserver des documents sur le territoire de l'État d'accueil ne saurait être motivée par l'objectif de faciliter en général l'accomplissement de la mission de contrôle des autorités de cet État. Or, de l'avis de la Commission, si cette obligation ne peut être justifiée par ledit objectif, l'obligation — à tout le moins aussi contraignante — de traduire tous les documents en cause serait aussi peu justifiable.
- 58 En ce qui concerne la proportionnalité de la disposition en question, en se référant également à l'arrêt *Arblade e.a.*, précité, la Commission fait valoir que l'obligation générale de traduction desdits documents aurait été rendue superflue par le système de coopération entre États membres prévu à l'article 4 de la directive 96/71.
- 59 La République fédérale d'Allemagne, soutenue par la République française, considère que l'obligation de traduction prévue à l'article 2, paragraphe 3, de l'AEntG est conforme à l'article 49 CE.
- 60 En effet, selon les autorités allemandes cette obligation serait motivée par la nécessité de permettre un contrôle effectif du respect des obligations juridiques découlant de l'AEntG et donc d'assurer une protection efficace des travailleurs. Les autorités de contrôle devraient être en mesure de lire et de comprendre les

documents en cause, ce qui impliquerait qu'ils soient traduits. L'effectivité du contrôle ne saurait, en effet, dépendre des compétences linguistiques des autorités assurant le contrôle des chantiers concernés.

- 61 Les gouvernements allemand et français ajoutent que l'arrêt *Arblade e.a.*, précité, ne permet pas de tirer de conclusions directes concernant la justification ainsi que le caractère proportionné de l'article 2, paragraphe 3, de l'AEntG.
- 62 Enfin, lesdits gouvernements estiment que la coopération entre autorités nationales, prévue à l'article 4 de la directive 96/71, ne saurait remplacer l'obligation de traduction imposée aux employeurs étrangers.

Appréciation de la Cour

- 63 Il est de jurisprudence constante que l'article 49 CE exige non seulement l'élimination de toute discrimination à l'encontre du prestataire de services établi dans un autre État membre en raison de sa nationalité, 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 (voir arrêts du 25 juillet 1991, *Säger*, C-76/90, Rec. p. I-4221, point 12; du 28 mars 1996, *Guiot*, C-272/94, Rec. p. I-1905, point 10, et du 19 janvier 2006, *Commission/Allemagne*, C-244/04, Rec. p. I-885, point 30).
- 64 Même en l'absence d'harmonisation en la matière, la libre prestation des services en tant que principe fondamental du traité ne peut être limitée que par des

réglementations justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général et s'appliquant à toute personne ou entreprise exerçant une activité sur le territoire de l'État membre d'accueil, dans la mesure où cet intérêt n'est pas sauvegardé par les règles auxquelles le prestataire est soumis dans l'État membre où il est établi (voir, notamment, arrêts *Arblade e.a.*, précité, points 34 et 35; du 24 janvier 2002, *Portugaia Construções*, C-164/99, Rec. p. I-787, point 19, et du 21 octobre 2004, *Commission/Luxembourg*, C-445/03, Rec. p. I-10191, point 21).

65 Enfin, l'application des réglementations nationales d'un État membre aux prestataires établis dans d'autres États membres doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint (voir, notamment, arrêts *Säger*, précité, point 15; du 31 mars 1993, *Kraus*, C-19/92, Rec. p. I-1663, point 32, et du 30 novembre 1995, *Gebhard*, C-55/94, Rec. p. I-4165, point 37).

66 En l'espèce, il ressort de l'article 2, paragraphe 3, de l'AEntG que, lorsqu'un employeur établi hors d'Allemagne occupe des travailleurs sur le territoire de cet État membre, il est tenu de conserver certains documents, en langue allemande, pendant toute la durée de l'occupation effective des travailleurs détachés et au moins pendant la durée du chantier complet, sans toutefois que cette obligation soit imposée au-delà d'un délai de deux ans, de façon à pouvoir présenter ces documents sur le chantier à la demande des autorités de contrôle. Ainsi que le gouvernement allemand l'a précisé à l'audience, sans être contredit par la Commission, les documents concernés sont le contrat de travail, les fiches de paie ainsi que les pièces justificatives de l'horaire de travail et du paiement des rémunérations.

67 Étant donné qu'il n'existe pas de mesures d'harmonisation communautaires en la matière, il convient donc, afin d'apprécier le bien-fondé du deuxième grief invoqué par la Commission, d'examiner tout d'abord si les exigences posées par cette disposition de l'AEntG comportent des effets restrictifs sur la libre prestation des services et ensuite, le cas échéant, si, dans le domaine d'activité considéré, des

raisons impérieuses liées à l'intérêt général justifient de telles restrictions à la libre prestation des services. Dans l'affirmative, il conviendra enfin de vérifier si le même résultat ne peut pas être obtenu au moyen de règles moins contraignantes.

68 En premier lieu, il convient de constater que, en imposant la traduction en allemand des documents en cause, ladite disposition constitue une restriction à la libre prestation des services.

69 En effet, l'obligation ainsi imposée entraîne des frais ainsi que des charges administratives et financières supplémentaires pour les entreprises établies dans un autre État membre, de sorte que ces dernières ne se trouvent pas sur un pied d'égalité, du point de vue de la concurrence, avec les employeurs établis dans l'État membre d'accueil et qu'elles peuvent ainsi être dissuadées de fournir des prestations dans cet État membre.

70 En deuxième lieu, il importe toutefois de relever que l'article 2, paragraphe 3, de l'AEtG poursuit un objectif d'intérêt général lié à la protection sociale des travailleurs du secteur de la construction et au contrôle du respect de celle-ci. La Cour a déjà reconnu cet objectif parmi les raisons impérieuses qui justifient de telles restrictions à la libre prestation des services (voir arrêts du 3 février 1982, *Seco et Desquenne & Giral*, 62/81 et 63/81, Rec. p. 223, point 14; du 27 mars 1990, *Rush Portuguesa*, C-113/89, Rec. p. I-1417, point 18; *Guiot*, précité, point 16, et *Arblade e.a.*, précité, point 51).

71 En effet, en imposant la conservation sur le chantier des documents en cause dans la langue de l'État membre d'accueil, l'article 2, paragraphe 3, de l'AEtG vise à permettre aux autorités compétentes de cet État d'accomplir, sur le lieu de travail, les contrôles nécessaires pour garantir le respect des dispositions nationales en matière de protection des travailleurs, en particulier de celles relatives à la

rémunération et à l'horaire de travail. Ce type de contrôles sur place deviendrait, en pratique, excessivement difficile, voire impossible, si ces documents pouvaient être présentés dans la langue de l'État membre d'établissement de l'employeur, cette langue n'étant pas nécessairement pratiquée par les fonctionnaires de l'État membre d'accueil.

72 Il s'ensuit que l'obligation prévue à l'article 2, paragraphe 3, de l'AEntG est justifiée.

73 Cette conclusion ne saurait être remise en cause par l'arrêt *Arblade e.a.*, précité.

74 Certes, s'il est vrai que, au point 76 de cet arrêt, la Cour a jugé qu'il ne suffit pas, pour justifier une restriction à la libre prestation des services consistant à imposer à l'employeur étranger de conserver certains documents au domicile d'une personne physique domiciliée dans l'État membre d'accueil, que la présence de ces documents dans ledit État soit de nature à faciliter en général l'accomplissement de la mission de contrôle des autorités de cet État, ce point dudit arrêt concernait toutefois l'obligation faite à l'employeur de tenir à la disposition des autorités compétentes certains documents alors même qu'il n'occupait plus de travailleurs dans l'État membre d'accueil.

75 Or, tel n'est pas le cas en l'espèce, dès lors que l'article 2, paragraphe 3, de l'AEntG impose une obligation de conserver des documents en langue allemande pendant la durée de l'occupation effective des travailleurs détachés en Allemagne et pendant la durée du chantier. En outre, ainsi qu'il ressort du point 74 du présent arrêt, cette disposition ne se limite pas à faciliter en général l'accomplissement de la mission de contrôle des autorités allemandes compétentes, mais vise à rendre possible, en pratique, le déroulement des vérifications effectuées par ces autorités sur les chantiers.

- 76 En troisième lieu, il importe de constater que ladite disposition impose la traduction de quatre documents seulement (le contrat de travail, les fiches de paie ainsi que les pièces justificatives de l'horaire de travail et du paiement des rémunérations) qui ne sont pas d'une longueur excessive et pour la rédaction desquels sont généralement utilisées des formules types. Par conséquent, étant donné qu'il n'entraîne pas, pour l'employeur détachant des travailleurs en Allemagne, une charge administrative ou financière lourde, l'article 2, paragraphe 3, de l'AEntG ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de protection sociale poursuivi.
- 77 Enfin, il y a lieu de relever que, en l'état actuel du droit, il n'existe pas de mesures moins contraignantes permettant d'assurer ledit objectif.
- 78 En effet, le système organisé de coopération et d'échange d'informations entre administrations nationales prévu à l'article 4 de la directive 96/71 ne rend pas superflue l'obligation de traduction imposée aux employeurs établis hors d'Allemagne. Il ressort, en effet, du dossier que les documents exigés des employeurs par l'AEntG ne sont pas détenus par ces administrations, lesquelles ne peuvent donc les transmettre, avec leur traduction, dans des délais raisonnables aux autorités compétentes des autres États membres.
- 79 En outre, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 86 de ses conclusions, il n'existe actuellement aucun instrument normatif communautaire imposant l'utilisation de documents plurilingues en cas de détachement transnational de travailleurs.
- 80 Il ressort de l'ensemble des considérations qui précèdent que le deuxième grief invoqué par la Commission doit être rejeté.

Sur l'obligation, pour les entreprises de travail temporaire étrangères, d'effectuer une déclaration relative au lieu d'affectation des travailleurs détachés (article 3, paragraphe 2, de l'AEntG)

Argumentation des parties

- 81 La Commission fait valoir que l'obligation faite aux entreprises de travail temporaire étrangères de déclarer aux autorités compétentes non seulement la mise à disposition d'un travailleur au profit d'une entreprise utilisatrice, mais également les changements d'affectation de ce travailleur d'un chantier à un autre, alors qu'une telle obligation supplémentaire n'est pas imposée aux entreprises de travail temporaire établies en Allemagne, constitue une mesure qui rend la prestation de services transfrontalière plus difficile que la prestation de services intérieure. Selon la Commission, aucun motif valable ne justifierait cette disparité de traitement.
- 82 La République fédérale d'Allemagne rétorque que l'obligation de déclaration prévue à l'article 3, paragraphe 2, de l'AEntG est compatible avec l'article 49 CE. En effet, cette obligation serait justifiée par la nécessité d'effectuer des contrôles efficaces, dans l'intérêt d'une meilleure protection des travailleurs. En outre, elle n'entraînerait pas une charge excessive pour l'entreprise de travail temporaire concernée.

Appréciation de la Cour

- 83 Il résulte d'une jurisprudence constante que la libre prestation des services implique, notamment, l'élimination de toute discrimination exercée à l'encontre du prestataire 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 (voir arrêts du 25 juillet 1991, *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, C-288/89, Rec. p. I-4007, point 10; *Commission/Pays-Bas*, C-353/89, Rec. p. I-4069, point 14, et du 4 mai 1993, *Distribuidores Cinematográficos*, C-17/92, Rec. p. I-2239, point 13).

84 À cet égard, il convient de constater que l'article 3, paragraphe 2, de l'AEntG a pour effet de créer une discrimination à l'encontre des prestataires de services établis hors d'Allemagne.

85 En effet, cette disposition impose aux entreprises de travail temporaire établies dans d'autres États membres de communiquer par écrit aux autorités allemandes compétentes non seulement le début et la fin de la mise à disposition d'un travailleur au profit d'une entreprise utilisatrice en Allemagne, mais aussi le lieu d'affectation de ce travailleur ainsi que toute modification relative à ce lieu, tandis que les entreprises du même type établies en Allemagne ne sont pas soumises à cette obligation supplémentaire qui incombe toujours aux entreprises utilisatrices.

86 Or, la Cour a déjà jugé que des réglementations nationales qui ne sont pas indistinctement applicables aux prestations de services quelle qu'en soit l'origine ne sont compatibles avec le droit communautaire que si elles peuvent relever d'une disposition dérogatoire expresse, tel l'article 46 CE auquel l'article 55 CE renvoie (voir arrêts de la Cour du 18 juin 1991, ERT, C-260/89, Rec. p. I-2925, point 24; Collectieve Antennevoorziening Gouda, précité, point 11, et du 21 mars 2002, Cura Anlagen, C-451/99, Rec. p. I-3193, point 31). Il résulte de l'article 46 CE, qui est d'interprétation stricte, que des règles discriminatoires peuvent être justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

87 À cet égard, il suffit de relever que, en l'occurrence le gouvernement allemand n'a invoqué aucun élément pouvant relever de l'une de ces raisons.

88 Il s'ensuit que le troisième grief invoqué par la Commission est fondé.

- 89 Par conséquent, il convient de constater que, en édictant une disposition, telle que l'article 3, paragraphe 2, de l'AEntG, en vertu de laquelle les entreprises étrangères de travail temporaire sont tenues de déclarer non seulement la mise à disposition d'un travailleur au profit d'une entreprise utilisatrice en Allemagne, mais aussi toute modification relative au lieu d'affectation de ce travailleur, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 49 CE.

Sur les dépens

- 90 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. En vertu de l'article 69, paragraphe 3, du même règlement, la Cour peut répartir les dépens ou décider que chaque partie supporte ses propres dépens si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs, ou pour des motifs exceptionnels.
- 91 En l'espèce, il y a lieu de condamner la Commission, qui a succombé sur deux des trois griefs invoqués, à supporter les deux tiers des dépens et la République fédérale d'Allemagne à supporter le tiers de ceux-ci.
- 92 Conformément à l'article 69, paragraphe 4, du règlement de procédure, la République française supporte ses propres dépens.

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

- 1) **En édictant une disposition, telle que l'article 3, paragraphe 2, de la loi sur le détachement des travailleurs (Arbeitnehmer-Entsendegesetz), du 26 février 1996, en vertu de laquelle les entreprises de travail temporaire étrangères sont tenues de déclarer non seulement la mise à disposition d'un travailleur au profit d'une entreprise utilisatrice en Allemagne, mais aussi toute modification relative au lieu d'affectation de ce travailleur, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 49 CE.**

- 2) **Le recours est rejeté pour le surplus.**

- 3) **La Commission des Communautés européennes est condamnée à supporter deux tiers des dépens. La République fédérale d'Allemagne est condamnée à supporter un tiers de ceux-ci.**

- 4) **La République française supporte ses propres dépens.**

Signatures