

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

18 iulie 2007*

În cauza C-490/04,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 226 CE, introdusă la 29 noiembrie 2004,

Comisia Comunităților Europene, reprezentată de domnii E. Traversa, G. Braun și H. Kreppel, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

reclamantă,

împotriva

Republicii Federale Germania, reprezentată de domnii W.-D. Plessing și M. Lumma și de doamna C. Schulze-Bahr, în calitate de agenți, asistați de T. Lübbig, Rechtsanwalt,

pârâtă,

* Limba de procedură: germana.

susținută de:

Republica Franceză, reprezentată de domnul G. de Bergues și de doamna O. Christmann, în calitate de agenți,

intervenientă,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnii P. Jann, președinte de cameră, R. Schintgen, A. Tizzano (raportor), M. Ilešić și E. Levits, judecători,

avocat general: domnul D. Ruiz-Jarabo Colomer,
grefier: domnul B. Fülöp, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 8 noiembrie 2006,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 14 decembrie 2006,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Prin cererea formulată, Comisia Comunităților Europene solicită Curții să constate că, prin adoptarea unei reglementări în temeiul căreia:
 - întreprinderile străine sunt obligate să cotizeze la casa de concedii germană, chiar dacă lucrătorii beneficiază, în esență, de o protecție comparabilă în temeiul legislației statului în care este stabilit angajatorul lor [articolul 1 alineatul 3 din Legea privind detașarea lucrătorilor (Arbeitnehmer-Entsendegesetz) din 26 februarie 1996 (BGBl. 1996 I, p. 227, denumită în continuare „AEntG”)];
 - întreprinderile străine sunt obligate să obțină traducerea în germană a contractului de muncă sau a documentelor necesare conform dreptului din țara de origine a lucrătorului în cadrul Directivei 91/533/CEE a Consiliului din 14 octombrie 1991 privind obligația angajatorului de a informa lucrătorii asupra condițiilor aplicabile contractului sau raportului de muncă (JO L 288, p. 32, Ediție specială, 05/vol. 2, p. 174), fișele de salariu, documentele justificative pentru programul de lucru și plata salariilor, precum și orice alt document solicitat de autoritățile germane (articolul 2 din AEntG);
 - întreprinderile străine cu încadrare în muncă temporară sunt obligate să declare nu numai fiecare punere la dispoziția unei întreprinderi utilizatoare din Germania a unui lucrător, ci și fiecare post încredințat acestuia de către aceasta din urmă pe un șantier (articolul 3 alineatul 2 din AEntG),

Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 49 CE.

Cadrul juridic

Dreptul comunitar

Tratatul CE

- 2 Articolul 49 CE prevede:

„În conformitate cu dispozițiile ce urmează, sunt interzise restricțiile privind libera prestare a serviciilor în cadrul Comunității cu privire la resortisanții statelor membre stabiliți într-un alt stat al Comunității decât cel al beneficiarului serviciilor.

[...]”

Directiva 96/71/CE

- 3 În temeiul articolului 1 alineatul (1) din Directiva 96/71/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 1996 privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii (JO L 18, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 2, p. 174), aceasta „se aplică întreprinderilor înființate într-un stat membru care, în cadrul prestării de servicii transnaționale, detașează lucrători [...] pe teritoriul unui stat membru.”
- 4 Conform articolului 3 din această directivă, intitulat „Condiții de muncă și de încadrare în muncă”:

„(1) Statele membre asigură că, indiferent de legea aplicabilă raporturilor de muncă, întreprinderile menționate la articolul 1 alineatul (1) garantează lucrătorilor detașați pe teritoriul lor condiții de muncă și de încadrare în muncă cu privire la următoarele aspecte stabilite în statul membru pe teritoriul căruia sunt executate lucrările:

- prin acte cu putere de lege și acte administrative și/sau

- prin convenții colective sau sentințe arbitrale de generală aplicare în sensul alineatului (8), în măsura în care acestea se referă la activitățile menționate în anexă:

[...]

(b) durata minimă a concediilor anuale plătite;

[...]

(d) condițiile de punere la dispoziție a lucrătorilor, în special de către întreprinderile cu încadrare în muncă temporară;

[...]

[...]”

5 Articolul 4 din directiva menționată, intitulat „Cooperare în materie de informare”, prevede:

„(1) În scopul punerii în aplicare a prezentei directive, statele membre desemnează unul sau mai multe birouri de legătură sau autorități naționale competente conform legislației și/sau practicii naționale.

(2) Statele membre prevăd cooperarea între autoritățile administrației publice care, conform legislației naționale, au competență în supravegherea condițiilor de muncă și de încadrare în muncă menționate la articolul 3. Această cooperare constă în special în a răspunde cererilor de informare motivate ale acestor autorități cu privire

la punerea la dispoziție a lucrătorilor pe plan transnațional, inclusiv în ceea ce privește abuzurile manifeste sau cazurile de activități transnaționale considerate ilegale.

[...]"

Dreptul intern

- 6 La data expirării termenului stabilit în avizul motivat notificat Republicii Federale Germania, detașarea lucrătorilor era reglementată în acest stat membru prin AEntG.

- 7 În temeiul articolului 1 alineatul 1 din AEntG, convențiile colective din sectorul construcțiilor cu forță obligatorie generală și care au ca obiect durata concediilor de odihnă, concediile plătite și plata unei prime suplimentare de vacanță sunt aplicabile angajatorilor stabiliți în străinătate care detașează lucrători în Germania.

- 8 Articolul 1 alineatul 3 din AEntG prevede:

„Dacă o convenție colectivă cu forță obligatorie generală prevede încasarea unor cotizații sau furnizarea unor prestații partenerilor sociali de către un organism comun în cadrul acordării drepturilor la concediu prevăzute la alineatul 1, normele juridice ale acestei convenții au caracter obligatoriu și pentru angajatorii străini și

pentru acei salariați ai lor care sunt cuprinși în domeniul de aplicare teritorial al respectivei convenții, în măsura în care aceasta sau orice altă dispoziție garantează că:

1. angajatorul străin nu este obligat la plata cotizațiilor nici în temeiul prezentei legi, nici către un organism comparabil în statul în care se află sediul întreprinderii sale și

2. procedura organismului comun al partenerilor sociali prevede luarea în considerare a prestațiilor deja efectuate de către angajatorul străin pentru a respecta drepturile la concediile legale, convenționale sau contractuale ale salariaților săi.

[...]"

9 Articolul 2 alineatul 3 din AEntG prevede:

„Orice angajator stabilit în străinătate are obligația de a păstra în Germania documentele necesare pentru controlarea respectării obligațiilor juridice care decurg de la articolul 1 alineatul 1 a doua teză, de la articolul 1 alineatul 2a a doua teză și de la articolul 1 alineatul 3a a cincea teză, în limba germană, pe întreaga durată a încadrării efective în muncă a lucrătorului în temeiul prezentei legi și cel puțin pe durata de funcționare a întregului șantier, fără a depăși totuși o perioadă de doi ani, pentru a putea prezenta aceste documente, pe șantier, la cererea autorităților de control.”

10 În cele din urmă, articolul 3 alineatul 2 din AEntG are următorul cuprins:

„O întreprindere cu încadrare în muncă temporară stabilită în străinătate, care pune unul sau mai mulți lucrători la dispoziția unei întreprinderi utilizatoare în temeiul prezentei legi trebuie [...] să transmită în scris autorităților vamale competente, înainte de începerea funcționării fiecărui șantier, o declarație în limba germană care trebuie să conțină următoarele elemente:

1. numele, prenumele și data nașterii lucrătorilor puși la dispoziție în temeiul prezentei legi;
2. începutul și sfârșitul punerii la dispoziție;
3. locul de desfășurare a activității (șantierul);

[...]”

Procedura precontencioasă

11 Ca urmare a examinării a numeroase plângeri, printr-o scrisoare de punere în întârziere din 12 noiembrie 1998, precum și printr-o scrisoare complementară de punere în întârziere din 17 august 1999, Comisia a atras atenția autorităților germane cu privire la incompatibilitatea anumitor dispoziții din AEntG cu articolul 59 CE (devenit, după modificare, articolul 49 CE).

- 12 Întrucât explicațiile oferite de Republica Federală Germania prin scrisorile din 8 martie, din 4 mai și din 25 octombrie 1999 nu au fost satisfăcătoare, la 25 iulie 2001, Comisia a adresat acestui stat membru un aviz motivat, invitându-l să ia măsurile necesare pentru a se conforma acestui aviz într-un termen de două luni de la notificare.
- 13 Prin scrisorile din 1 octombrie 2001, din 10 decembrie 2001, din 3 februarie 2003 și din 4 decembrie 2003, Republica Federală Germania a transmis Comisiei observațiile sale cu privire la respectivul aviz motivat. Prin scrisoarea din 23 ianuarie 2004, acest stat membru a notificat Comisiei o versiune a AEntG modificată ca urmare a faptului că fusese adoptată A treia lege privind prestarea modernă de servicii pe piața muncii (Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt) din 23 decembrie 2003 (BGBl. 2003 I, p. 2848).
- 14 Întrucât a constatat că numai o parte din încălcările sancționate inițial fuseseră eliminate ca urmare a modificării AEntG, Comisia a decis să introducă prezenta acțiune.

Cu privire la acțiune

Cu privire la admisibilitate

- 15 Guvernul german ridică patru excepții de inadmisibilitate a acțiunii, întemeiate pe alegerea articolului 49 CE ca dispoziție relevantă pentru aprecierea conformității AEntG cu dreptul comunitar, pe durata excesivă a procedurii precontencioase, pe lipsa de precizie a cererii și, respectiv, pe modificarea obiectului primului motiv invocat de Comisie.

Cu privire la alegerea articolului 49 CE ca dispoziție relevantă pentru aprecierea conformității AEntG cu dreptul comunitar

- 16 Autoritățile germane consideră că dispozițiile în cauză din AEntG ar trebui verificate mai întâi în lumina Directivei 96/71, care privește tocmai detașarea lucrătorilor în cadrul unei prestări de servicii. În particular, Comisia ar fi trebuit să dovedească faptul că Republica Federală Germania a transpus în mod incorect această directivă sau că respectivele dispoziții nu sunt aplicate în conformitate cu aceasta din urmă.
- 17 În această privință, trebuie amintit că Directiva 96/71 urmărește coordonarea legislațiilor statelor membre prin crearea unei liste de norme naționale pe care un stat membru trebuie să le aplice întreprinderilor stabilite într-un alt stat membru care detașează lucrători pe teritoriul său în cadrul unei prestări de servicii transnaționale.
- 18 Astfel, articolul 3 alineatul (1) primul paragraf din această directivă prevede că statele membre se asigură că, indiferent de legea aplicabilă raporturilor de muncă, întreprinderile respective garantează lucrătorilor detașați condițiile de muncă și de încadrare în muncă, privind aspectele avute în vedere în același articol, care sunt stabilite în statul membru pe teritoriul căruia sunt executate lucrările.
- 19 Cu toate acestea, Directiva 96/71 nu a armonizat conținutul material al acestor norme naționale [a se vedea în acest sens Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor din 25 iulie 2003 privind punerea în aplicare a Directivei 96/71 în statele membre, COM (2003) 458 final, p. 7]. Prin urmare, acest conținut poate fi definit în mod liber de

statele membre, cu respectarea tratatului și a principiilor generale de drept comunitar, așadar inclusiv a articolului 49 CE, în ceea ce privește prezenta cauză.

- 20 Prin acțiunea formulată, Comisia contestă conformitatea cu tratatul a conținutului articolului 1 alineatul 3, al articolului 2 și al articolului 3 alineatul 2 din AEntG, în măsura în care aceste articole ar cuprinde restricții inadmisibile privind libera prestare a serviciilor în interiorul Comunității.
- 21 Este clar că restricțiile privind această libertate fundamentală sunt interzise prin articolul 49 CE. Comisia a invocat, așadar, în mod întemeiat acest articol pentru a contesta conformitatea dispozițiilor litigioase cu dreptul comunitar.
- 22 Rezultă că prima excepție de inadmisibilitate ridicată de Republica Federală Germania trebuie respinsă.

Cu privire la durata excesivă a procedurii precontencioase

- 23 Republica Federală Germania consideră că acțiunea este inadmisibilă ca urmare a întârzierilor imputabile Comisiei care au afectat prezenta procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Cu toate că scrisoarea de punere în întârziere care i-a fost adresată de Comisie datează din 12 noiembrie 1998, aceasta din urmă nu a introdus acțiunea decât la 29 noiembrie 2004, adică la mai mult de șase ani după trimiterea acelei scrisori. Neglijența care rezultă din aceste întârzieri ar fi condus, pe de o parte, la încălcarea obligației Comisiei de a respecta un termen rezonabil și, pe de altă parte, la încălcarea cerinței securității juridice pe care o pot invoca acest stat membru și lucrătorii protejați de AEntG.

- 24 Potrivit autorităților germane, Comisia trebuia să accelereze desfășurarea procedurii, întrucât avea competența de a face acest lucru. Într-adevăr, după declanșarea procedurii, Curtea ar fi pronunțat mai multe hotărâri privind detașarea lucrătorilor în general, precum și o hotărâre privind chiar AEntG (a se vedea Hotărârea din 25 octombrie 2001, Finalarte și alții, C-49/98, C-50/98, C-52/98-C-54/98 și C-68/98-C-71/98, Rec., p. I-7831). Aceste hotărâri ar fi trebuit să permită o soluționare mai rapidă a prezentei cauze.
- 25 În această privință, trebuie amintit totuși că, pe de o parte, obiectivul procedurii precontencioase prevăzute la articolul 226 CE este de a da statului membru în cauză ocazia de a se conforma obligațiilor sale izvorâte din dreptul comunitar sau de a face uz în mod eficient de mijloacele de apărare împotriva motivelor formulate de Comisie (Hotărârea din 5 noiembrie 2002, Comisia/Austria, C-475/98, Rec., p. I-9797, punctul 35).
- 26 Pe de altă parte, trebuie arătat că, în conformitate cu jurisprudența Curții, normele prevăzute la articolul 226 CE trebuie să se aplice fără să fie impusă Comisiei obligația de a respecta un anumit termen, cu excepția cazurilor în care o durată excesivă a procedurii precontencioase prevăzute la această dispoziție poate spori, pentru statul în cauză, dificultatea de a respinge argumentele Comisiei și poate încălca astfel dreptul la apărare. Revine statului membru în cauză obligația de a face proba unui asemenea efect (a se vedea Hotărârea din 16 mai 1991, Comisia/Țările de Jos, C-96/89, Rec., p. I-2461, punctele 15 și 16, Hotărârea din 21 ianuarie 1999, Comisia/Belgia, C-207/97, Rec., p. I-275, punctul 25, și Hotărârea Comisia/Austria, citată anterior, punctul 36).
- 27 Fără a fi necesar să se analizeze dacă, având în vedere hotărârile pronunțate de Curte în domeniul detașării lucrătorilor, termenul scurs între scrisoarea de punere în întârziere adresată Republicii Federale Germania și introducerea prezentei acțiuni poate fi considerat în speță ca fiind excesiv, trebuie să se constate că acest stat

membru nici nu a invocat o încălcare a dreptului la apărare rezultată din durata procedurii precontencioase, nici nu a făcut referire la un alt element susceptibil să reprezinte o astfel de încălcare.

- 28 Prin urmare, a doua excepție de inadmisibilitate invocată de guvernul german trebuie respinsă.

Cu privire la lipsa de precizie a cererii introductive

- 29 Guvernul german susține că acțiunea este inadmisibilă deoarece nu arată clar motivele asupra cărora se solicită Curții să se pronunțe. În special, Comisia nu ar arăta dacă intenționează să conteste numai dispozițiile propriu-zise ale AEntG sau și aplicarea acestora de către autoritățile administrative și judiciare germane în unele cazuri concrete.

- 30 În această privință, trebuie arătat că articolul 38 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul de procedură prevede că orice cerere introductivă trebuie să cuprindă, printre altele, obiectul litigiului și expunerea sumară a motivelor invocate. În consecință, revine Comisiei obligația ca, în orice cerere formulată în temeiul articolului 226 CE, să indice în mod suficient de precis și de coerent motivele invocate pentru a permite statului membru să își pregătească apărarea, iar Curții să verifice existența pretensei neîndeplinirii a obligațiilor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 decembrie 1990, Comisia/Grecia, C-347/88, Rec., p. I-4747, punctul 28, și Hotărârea din 4 mai 2006, Comisia/Regatul Unit, C-98/04, Rec., p. I-4003, punctul 18).

31 Or, în cazul de față, reiese în mod suficient de clar și de precis din motivare, precum și din concluziile acțiunii Comisiei că aceasta privește conformitatea cu articolul 49 CE a conținutului articolului 1 alineatul 3, al articolului 2 și al articolului 3 alineatul 2 din AEntG. Acțiunea este, așadar, lipsită de ambiguitate.

32 În consecință, a treia excepție de inadmisibilitate ridicată de guvernul german trebuie respinsă.

Cu privire la modificarea obiectului primului motiv

33 Guvernul german susține că primul motiv este inadmisibil în măsura în care obiectul acestuia nu este formulat identic în avizul motivat și în cerere.

34 Pe de o parte, Comisia ar fi declarat în avizul motivat că Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 49 CE prin obligarea întreprinderilor străine să cotizeze la casa germană de concedii plătite din sectorul construcțiilor „în condițiile în care [acestea] rămân obligate să plătească direct concediile salariaților lor în statul membru de stabilire”. Pe de altă parte, în cererea formulată, Comisia ar fi susținut existența unei încălcări a tratatului rezultate din obligația impusă întreprinderilor străine de a cotiza la respectiva casă „chiar dacă lucrătorii” acestor întreprinderi „beneficiază, în esență, de o protecție comparabilă, conform legislației statului de stabilire”. În acest fel, Comisia ar fi modificat și ar fi extins obiectul litigiului.

- 35 Comisia a răspuns că diferențele de formulare între dispozitivul avizului motivat și concluziile cererii nu au condus la nicio modificare a obiectului litigiului.
- 36 În această privință, este adevărat că, potrivit jurisprudenței Curții, obiectul acțiunii formulate în temeiul articolului 226 CE este limitat de procedura precontencioasă prevăzută de această dispoziție și că, în consecință, avizul motivat al Comisiei și acțiunea trebuie să se întemeieze pe motive identice (a se vedea Hotărârea din 17 noiembrie 1992, Comisia/Grecia, C-105/91, Rec., p. I-5871, punctul 12, și Hotărârea din 10 septembrie 1996, Comisia/Belgia, C-11/95, Rec., p. I-4115, punctul 73).
- 37 Totuși, această cerință nu poate merge până la a impune în toate cazurile o coincidență perfectă între formularea motivelor din scrisoarea de punere în întârziere, dispozitivul avizului motivat și concluziile din cerere, cu condiția ca obiectul litigiului să nu fi fost extins sau modificat (Hotărârea din 29 septembrie 1998, Comisia/Germania, C-191/95, Rec., p. I-5449, punctul 56, și Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Comisia/Spania, C-358/01, Rec., p. I-13145, punctul 28).
- 38 În prezenta cauză, rezultă din avizul motivat că acele critici formulate de Comisie în cursul etapei precontencioase priveau faptul că obligația de a cotiza la casa germană de concedii plătite, impusă întreprinderilor străine la articolul 1 alineatul 3 din AEntG, determina o plată dublă a indemnizațiilor de concediu plătit, în statul membru de stabilire și în cel de detașare, și că respectivele întreprinderi nu erau scutite de această plată dublă decât în cazul în care în statul membru de stabilire exista o casă comparabilă cu cea germană. De asemenea, în cererea formulată, Comisia contestă și dubla sarcină financiară impusă angajatorului care detașează lucrători în Germania, precum și formularea prea restrictivă a scutirii de obligația de cotizare prevăzută la articolul 1 alineatul 3 din AEntG.

- 39 În consecință, trebuie să se considere că obiectul acțiunii nu a fost extins sau modificat de Comisie și, prin urmare, aceasta nu a încălcat articolul 226 CE.
- 40 Rezultă că trebuie respinsă și cea de a patra excepție de inadmisibilitate invocată de guvernul german și, prin urmare, trebuie declarată admisibilă acțiunea introdusă de Comisie.

Cu privire la fond

Cu privire la obligația de a cotiza la casa germană de concedii plătite (articolul 1 alineatul 3 din AEntG)

Argumentele părților

- 41 Comisia susține că scutirea de obligația de a cotiza prevăzută la articolul 1 alineatul 3 prima teză din AEntG este prea restrictivă, în asemenea măsură încât ar putea conduce, pentru angajatorul care detașează lucrători în Germania, la o dublă sarcină financiară, incompatibilă cu articolul 49 CE. Potrivit Comisiei, AEntG ar trebui să scutească întreprinderile stabilite într-un alt stat membru care detașează lucrători de obligația de a cotiza, nu numai în cazul în care este garantat că acestea cotizează deja la un regim comparabil în statul membru de stabilire, ci și atunci când în acel stat există reglementări care, chiar dacă nu se întemeiază pe cotizațiile plătite de angajator, îi oferă lucrătorului o protecție a dreptului la concediu plătit echivalentă cu cea prevăzută de reglementarea germană.

- 42 Guvernul german a răspuns că nu au fost prezentate elemente concrete de către Comisie pentru a demonstra că articolul 1 alineatul 3 din AEntG este contrar tratatului. Guvernul german a adăugat că această dispoziție este aplicată de administrațiile și instanțele naționale în conformitate cu obligațiile care decurg din dreptul comunitar.
- 43 Într-adevăr, pentru a evita o dublă sarcină financiară pentru întreprinderile stabilite într-un alt stat membru, Republica Federală Germania ar fi creat o colaborare transfrontalieră concretă cu celelalte state membre, încheind chiar cu unele dintre acestea acorduri bilaterale în vederea recunoașterii reciproce a sistemelor naționale de concedii plătite.
- 44 În plus, instanțele germane, în special Bundesarbeitsgericht, ar fi respectat întotdeauna principiile consacrate de Curte în ceea ce privește detașarea lucrătorilor. În particular, pe lângă verificarea existenței unui acord bilateral, acestea au asigurat că lucrătorul detașat beneficiază de un avantaj din aplicarea reglementării germane privind dreptul la concediu plătit, aplicând această din urmă reglementare numai dacă îi oferă lucrătorului un avantaj real în raport cu posibila aplicare a dispozițiilor în vigoare în statul din care este originar.

Aprecierea Curții

- 45 Mai întâi, este necesar să se arate că articolul 1 alineatul 3 prima teză din AEntG impune angajatorilor străini să cotizeze la casa germană de concedii plătite, în măsura în care aceștia nu sunt obligați ca, în același timp, să plătească respectivele cotizații la casa menționată și la un organism comparabil din statul în care se află sediul întreprinderii lor (punctul 1), și dacă sunt luate în considerare prestațiile deja efectuate de acești angajatori pentru respectarea dreptului la concediu legal, convențional sau contractual al salariaților lor (punctul 2).

- 46 Trebuie de asemenea amintit că Curtea s-a pronunțat deja asupra compatibilității acestei dispoziții din AEntG cu tratatul în hotărârea Finalarte și alții, citată anterior. În particular, la punctele 45, 49 și 53 din respectiva hotărâre, Curtea a subliniat faptul că această conformitate cu dreptul comunitar a articolului 1 alineatul 3 din AEntG depinde de două condiții a căror îndeplinire trebuie verificată de instanța de trimitere. Astfel, această instanță trebuia să analizeze dacă reglementarea germană în materie de concedii plătite conferea o reală protecție suplimentară lucrătorilor detașați de către prestatorii de servicii stabiliți în afara Germaniei și dacă aplicarea acestei reglementări era proporțională cu realizarea obiectivului de protecție socială a acestor lucrători.
- 47 Este cert că, în prezenta procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, Comisiei îi revine obligația de a verifica dacă erau îndeplinite aceste condiții și de a prezenta Curții orice element necesar verificării conformității respectivei dispoziții cu articolul 49 CE.
- 48 Într-adevăr, potrivit unei jurisprudențe consacrate, în cadrul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor inițiate în temeiul articolului 226 CE, Comisiei îi revine obligația de a stabili existența pretensei neîndepliniri a obligațiilor. Comisia este cea care trebuie să prezinte Curții elementele necesare pentru ca aceasta să verifice existența neîndeplinirii obligațiilor, fără a se putea întemeia pe vreo prezumție (a se vedea în special Hotărârea din 20 martie 1990, Comisia/Franța, C-62/89, Rec., p. I-925, punctul 37, și Hotărârea din 14 aprilie 2005, Comisia/Germania, C-341/02, Rec., p. I-2733, punctul 35).
- 49 În plus, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, domeniul de aplicare al actelor cu putere de lege și al actelor administrative naționale trebuie apreciat în funcție de interpretarea oferită acestora de către instanțele naționale (a se vedea în special Hotărârea din 8 iunie 1994, Comisia/Regatul Unit, C-382/92, Rec., p. I-2435, punctul 36, și Hotărârea din 29 mai 1997, Comisia/Regatul Unit, C-300/95, Rec., p. I-2649, punctul 37).

50 Or, se impune constatarea că, în cazul de față, Comisia nu a prezentat elementele necesare pentru verificarea neconformității cu articolul 49 CE a articolului 1 alineatul 3 din AEntG. De fapt, aceasta s-a limitat la o interpretare literală a punctului 1 din respectiva dispoziție din AEntG, fără a se pronunța cu privire la respectarea celor două condiții stabilite prin hotărârea Finalarte, menționate la punctul 46 din prezenta hotărâre. În plus, Comisia nu a invocat în susținerea acțiunii nicio argumentație și nici nu a făcut referire la decizii judiciare naționale sau la alt element care urmărește să demonstreze că, în mod contrar celor afirmate de autoritățile germane, articolul 1 alineatul 3 din AEntG ar fi aplicat sau interpretat în practică în mod neconform dreptului comunitar.

51 Potrivit Comisiei, interpretarea literală pe care a dat-o articolului 1 alineatul 3 punctul 1 din AEntG ar fi totuși confirmată de un exemplu din legislația daneză. În Danemarca, indemnizațiile de concediu nu sunt plătite lucrătorului de un organism comparabil cu casa germană de concedii plătite. Astfel, dacă angajatorul însuși nu efectuează nicio plată cu acest titlu, lucrătorul ar putea obține întotdeauna o plată de la sindicatul angajatorilor. În pofida existenței acestei garanții, un angajator stabilit în Danemarca și care detașează lucrători în Germania ar fi totuși obligat să cotizeze la casa menționată. Potrivit Comisiei, această obligație de a cotiza nu a putut fi evitată decât printr-un acord administrativ privind recunoașterea reciprocă a sistemelor naționale de concedii plătite încheiat între Regatul Danemarcei și Republica Federală Germania. Principiul securității juridice ar interzice însă ca drepturile care decurg din tratat să depindă de încheierea de acorduri de natură administrativă.

52 Totuși, această argumentație nu poate fi reținută. Într-adevăr, din dosar reiese că în Danemarca există Arbejdsmarkedets Feriefond (un fond de concedii plătite) comparabil cu casa germană de concedii plătite și că articolul 1 alineatul 3 prima teză din AEntG, așa cum a fost aplicat în temeiul respectivului acord administrativ, scutește întreprinderile daneze care contribuie la fondul menționat de obligația de a cotiza la această casă germană.

- 53 Pe de altă parte, deși este adevărat că cerința securității juridice se opune posibilității ca exercitarea drepturilor de care particularii beneficiază în temeiul dreptului comunitar să fie subordonate condițiilor și limitelor stabilite prin norme administrative naționale (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 aprilie 1993, Comisia/Italia, C-306/91, Rec., p. I-2133, punctul 14, și Hotărârea din 8 iulie 1999, Comisia/Franța, C-354/98, Rec., p. I-4927, punctul 11), trebuie totuși să se constate că, în cadrul detașării transnaționale de lucrători, dificultățile ce pot apărea cu ocazia comparării regimurilor naționale de concedii plătite nu pot fi rezolvate, în lipsa unei armonizări în materie, fără o cooperare eficace între administrațiile statelor membre (a se vedea în acest sens Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor din 25 iulie 2003). Încheierea unor acorduri administrative care urmăresc asigurarea recunoașterii reciproce a unor astfel de regimuri este o formă a acestei cooperări și, mai general, a obligației de cooperare loială între statele membre în domeniile care fac obiectul dreptului comunitar.
- 54 În aceste condiții, se impune constatarea că nu s-a stabilit de către Comisie că întreprinderile străine sunt obligate să cotizeze la casa germană de concedii plătite chiar atunci când lucrătorii pe care îi angajează beneficiază, în esență, de o protecție comparabilă conform legislației statului de stabilire a acestor întreprinderi.
- 55 În consecință, primul motiv invocat de Comisie trebuie respins.

Cu privire la obligația de a păstra anumite documente în limba germană pe șantier (articolul 2 alineatul 3 din AEntG)

Argumentele părților

- 56 Potrivit Comisiei, obligația întreprinderilor străine de a traduce în limba germană toate documentele necesare în temeiul articolului 2 alineatul 3 din AEntG, și anume

contractul de muncă (sau un document echivalent în sensul Directivei 91/533), fișele de salariu, documentele justificative pentru programul de lucru și plata salariilor, precum și orice alt document solicitat de autoritățile germane, constituie o restricție nejustificată și disproporționată privind libera prestare a serviciilor garantată prin articolul 49 CE.

- 57 În ceea ce privește caracterul nejustificat al acestei dispoziții din AEntG, Comisia arată că, în Hotărârea din 23 noiembrie 1999, Arblade și alții (C-369/96 și C-376/96, Rec., p. I-8453), Curtea a decis că obligația întreprinderilor străine de a păstra documente pe teritoriul statului gazdă nu poate fi motivată de obiectivul de a facilita în general îndeplinirea misiunii de control a autorităților acestui stat. Or, în opinia Comisiei, dacă această obligație nu poate fi justificată de obiectivul menționat, ar fi la fel de puțin justificabilă și obligația, cel puțin la fel de constrângătoare, de a traduce toate documentele respective.
- 58 În ceea ce privește proporționalitatea dispoziției în discuție, referindu-se tot la hotărârea Arblade și alții, citată anterior, Comisia arată că obligația generală de a traduce respectivele documente ar fi lipsită de efect de sistemul de cooperare între statele membre prevăzut la articolul 4 din Directiva 96/71.
- 59 Republica Federală Germania, susținută de Republica Franceză, consideră că obligația de traducere prevăzută la articolul 2 alineatul 3 din AEntG este conformă articolului 49 CE.
- 60 Într-adevăr, potrivit autorităților germane, această obligație ar fi motivată de necesitatea de a se permite controlarea efectivă a respectării obligațiilor juridice izvorâte din AEntG și, așadar, de a se asigura o protecție eficace a lucrătorilor. Autoritățile de control ar trebui să aibă posibilitatea să citească și să înțeleagă

documentele respective, ceea ce presupune ca acestea să fie traduse. Caracterul efectiv al controlului nu ar putea depinde de competențele lingvistice ale autorităților care asigură controlul șantierelor respective.

- 61 Guvernele german și francez adaugă că hotărârea Arblade și alții, citată anterior, nu permite să se concluzioneze direct cu privire la justificarea și la proporționalitatea articolului 2 alineatul 3 din AEntG.
- 62 În cele din urmă, guvernele menționate consideră că această cooperare între autoritățile naționale, prevăzută la articolul 4 din Directiva 96/71, nu ar putea înlocui obligația de traducere impusă angajatorilor străini.

Aprecierea Curții

- 63 Jurisprudența este constantă în sensul că articolul 49 CE impune nu numai eliminarea oricărei discriminări pe considerente de cetățenie sau naționalitate față de prestatorul de servicii stabilit în alt stat membru, ci, în egală măsură, și înlăturarea oricărei restricții, chiar dacă aceasta se aplică fără a distinge între prestatorii naționali și cei din alte state membre, atunci când este de natură să interzică, să împiedice sau să facă mai puțin atractive activitățile prestatorului stabilit în alt stat membru, unde acesta furnizează în mod legal servicii similare (a se vedea Hotărârea din 25 iulie 1991, Säger, C-76/90, Rec., p. I-4221, punctul 12, Hotărârea din 28 martie 1996, Guiot, C-272/94, Rec., p. I-1905, punctul 10, și Hotărârea din 19 ianuarie 2006, Comisia/Germania, C-244/04, Rec., p. I-885, punctul 30).
- 64 Chiar și în lipsa unei armonizări în materie, libera prestare a serviciilor, ca principiu fundamental al tratatului, nu poate fi limitată decât prin reglementări justificate de

motive imperative de interes general și care se aplică oricărei persoane sau întreprinderi care exercită o activitate pe teritoriul statului membru gazdă, în măsura în care acest interes nu este protejat de normele care se aplică prestatorului în statul membru în care este stabilit (a se vedea în special Hotărârea Arblade și alții, citată anterior, punctele 34 și 35, Hotărârea din 24 ianuarie 2002, Portugalia Construções, C-164/99, Rec., p. I-787, punctul 19, și Hotărârea din 21 octombrie 2004, Comisia/Luxemburg, C-445/03, Rec., p. I-10191, punctul 21).

65 În cele din urmă, aplicarea reglementărilor naționale ale unui stat membru prestatorilor stabiliți în alte state membre trebuie să fie de natură să asigure realizarea obiectivului pe care îl urmăresc, iar nu să depășească ce este necesar pentru a-l atinge (a se vedea în special Hotărârea Säger, citată anterior, punctul 15, Hotărârea din 31 martie 1993, Kraus, C-19/92, Rec., p. I-1663, punctul 32, și Hotărârea din 30 noiembrie 1995, Gebhard, C-55/94, Rec., p. I-4165, punctul 37).

66 În cazul de față, de la articolul 2 alineatul 3 din AEntG reiese că, atunci când un angajator stabilit în afara Germaniei angajează lucrători pe teritoriul acestui stat membru, are obligația de a păstra anumite documente în limba germană pe întreaga durată a încadrării efective în muncă a lucrătorilor detașați și cel puțin pe durata de funcționare a întregului șantier, fără totuși ca această obligație să fie impusă pentru o perioadă mai mare de doi ani, astfel încât să poată prezenta aceste documente pe șantier la cererea autorităților de control. După cum a precizat guvernul german în cadrul ședinței, fără a fi contrazis de Comisie, documentele avute în vedere sunt contractul de muncă, fișele de salariu, precum și documentele justificative pentru programul de lucru și plata remunerațiilor.

67 Având în vedere faptul că nu există măsuri comunitare de armonizare în materie, pentru a aprecia temeinicia celui de al doilea motiv invocat de Comisie, trebuie, așadar, să se examineze mai întâi dacă cerințele impuse prin această dispoziție din AEntG au efecte restrictive asupra liberei prestări a serviciilor și în continuare, dacă este cazul, dacă, în domeniul de activitate avut în vedere, astfel de restricții privind

libera prestare a serviciilor sunt justificate de motive importante de interes general. În caz afirmativ, va trebui, în sfârșit, să se verifice dacă același rezultat nu poate fi obținut prin intermediul unor norme mai puțin constrângătoare.

68 În primul rând, trebuie să se constate că, prin faptul că impune traducerea în germană a documentelor respective, dispoziția menționată constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor.

69 Într-adevăr, obligația impusă astfel presupune cheltuieli, precum și eforturi administrative și financiare suplimentare pentru întreprinderile stabilite în alt stat membru, astfel încât acestea din urmă nu se află pe poziție de egalitate, din punctul de vedere al concurenței, cu angajatorii stabiliți în statul membru gazdă și astfel pot fi descurajate să furnizeze prestații în acest stat membru.

70 În al doilea rând, trebuie totuși să se arate că articolul 2 alineatul 3 din AEntG urmărește un obiectiv de interes general în legătură cu protecția socială a lucrătorilor din sectorul construcțiilor și cu controlarea respectării acesteia. Curtea a recunoscut deja acest obiectiv între motivele importante care justifică astfel de restricții privind libera prestare a serviciilor (a se vedea Hotărârea din 3 februarie 1982, *Seco și Desquenne & Giral*, 62/81 și 63/81, Rec., p. 223, punctul 14, Hotărârea din 27 martie 1990, *Rush Portuguesa*, C-113/89, Rec., p. I-1417, punctul 18, Hotărârea *Guiot*, citată anterior, punctul 16, și Hotărârea *Arblade și alții*, citată anterior, punctul 51).

71 Într-adevăr, prin faptul că impune păstrarea pe șantier a documentelor respective în limba statului membru gazdă, articolul 2 alineatul 3 din AEntG urmărește să permită autorităților competente din acest stat să efectueze la locul de muncă controalele necesare pentru a garanta respectarea dispozițiilor naționale în materia protecției lucrătorilor, în particular a celor referitoare la remunerare și la programul

de lucru. Acest tip de controale la fața locului ar deveni excesiv de dificile în practică, chiar imposibile, dacă aceste documente ar putea fi prezentate în limba statului membru de stabilire a angajatorului, această limbă nefiind în mod necesar cunoscută de funcționarii statului membru gazdă.

- 72 Rezultă că obligația prevăzută la articolul 2 alineatul 3 din AEntG este justificată.
- 73 Această concluzie nu ar putea fi infirmată de hotărârea Arblade și alții, citată anterior.
- 74 Într-adevăr, dacă este adevărat că, la punctul 76 din această hotărâre, Curtea a decis că nu este suficient – pentru a justifica o restricție privind libera prestare a serviciilor care constă în impunerea în sarcina angajatorului străin a obligației de a păstra anumite documente la domiciliul unei persoane fizice domiciliată în statul membru gazdă – ca prezența acestor documente în statul menționat să fie de natură să faciliteze în general îndeplinirea misiunii de control a autorităților acestui stat, acest punct din hotărârea menționată privea totuși obligația angajatorului de a păstra la dispoziția autorităților competente anumite documente chiar dacă nu mai angaja lucrători în statul membru gazdă.
- 75 Or, această situație nu se regăsește în speță, având în vedere faptul că articolul 2 alineatul 3 din AEntG impune o obligație de a păstra documente în limba germană pe durata încadrării efective în muncă a lucrătorilor detașați în Germania și pe durata de funcționare a șantierului. În plus, după cum reiese de la punctul 74 din prezenta hotărâre, această dispoziție nu se limitează la a facilita în general îndeplinirea misiunii de control a autorităților germane competente, ci urmărește să facă posibilă, în practică, desfășurarea verificărilor efectuate de aceste autorități pe șantiere.

- 76 În al treilea rând, este important să se constate că dispoziția menționată impune traducerea a numai patru documente (contractul de muncă, fișele de salariu, precum și documentele justificative pentru programul de lucru și plata remunerațiilor), care nu sunt excesiv de lungi și pentru redactarea cărora se folosesc de obicei formule tip. În consecință, dat fiind că nu determină un important efort administrativ sau financiar pentru angajatorul care detașează lucrători în Germania, articolul 2 alineatul 3 din AEntG nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului de protecție socială urmărit.
- 77 În cele din urmă, trebuie să se arate că, în stadiul actual al dreptului, nu există măsuri mai puțin constrângătoare care să permită asigurarea acestui obiectiv.
- 78 Într-adevăr, sistemul organizat de cooperare și schimb de informații între administrațiile naționale prevăzut la articolul 4 din Directiva 96/71 nu lipsește de rațiune obligația de traducere impusă angajatorilor stabiliți în afara Germaniei. Într-adevăr, din dosar rezultă că documentele solicitate angajatorilor conform AEntG nu sunt deținute de aceste administrații, care nu le pot, așadar, transmite, împreună cu traducerea aferentă, autorităților competente din alte state membre în termene rezonabile.
- 79 În plus, după cum a arătat avocatul general la punctul 86 din concluzii, în prezent nu există niciun instrument normativ comunitar care să impună folosirea de documente multilingve în cazul detașării transnaționale de lucrători.
- 80 Din totalitatea considerațiilor anterioare rezultă că al doilea motiv invocat de Comisie trebuie respins.

Cu privire la obligația întreprinderilor străine cu încadrare în muncă temporară de a face o declarație referitoare la locul de repartizare a lucrătorilor detașați (articolul 3 alineatul 2 din AEntG)

Argumentele părților

- 81 Comisia arată că obligația impusă întreprinderilor străine cu încadrare în muncă temporară de a declara autorităților competente nu numai punerea la dispoziție a unui lucrător în favoarea unei întreprinderi utilizatoare, ci și modificările intervenite cu privire la repartizarea unui lucrător de la un șantier la altul, în condițiile în care o astfel de obligație suplimentară nu este impusă întreprinderilor cu încadrare în muncă temporară stabilite în Germania, constituie o măsură care face mai dificilă prestarea de servicii transfrontalieră în raport cu prestarea de servicii la nivel intern. Potrivit Comisiei, niciun motiv valabil nu ar justifica această diferență de tratament.
- 82 Republica Federală Germania a răspuns că obligația de declarare prevăzută la articolul 3 alineatul 2 din AEntG este compatibilă cu articolul 49 CE. Într-adevăr, această obligație ar fi justificată de necesitatea de a efectua controale eficiente, în interesul unei mai bune protecții a lucrătorilor. În plus, aceasta nu ar determina o sarcină excesivă pentru respectiva întreprindere cu încadrare în muncă temporară.

Aprecierea Curții

- 83 Dintr-o jurisprudență constantă rezultă că libera prestare a serviciilor implică în special eliminarea oricărei discriminări privind prestatorul pe considerente de cetățenie sau de naționalitate sale sau în temeiul împrejurării că s-a stabilit într-un alt stat membru decât cel în care trebuie efectuată prestația (a se vedea Hotărârea din 25 iulie 1991, *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, C-288/89, Rec., p. I-4007, punctul 10, Hotărârea Comisia/Țările de Jos, C-353/89, Rec., p. I-4069, punctul 14, și Hotărârea din 4 mai 1993, *Distribuidores Cinematográficos*, C-17/92, Rec., p. I-2239, punctul 13).

84 În această privință, trebuie să se constate că articolul 3 alineatul 2 din AEntG are drept efect crearea unei discriminări privind prestatorii de servicii stabiliți în afara Germaniei.

85 Într-adevăr, această dispoziție impune întreprinderilor cu încadrare în muncă temporară stabilite în alte state membre să comunice în scris autorităților germane competente nu numai începutul și sfârșitul punerii la dispoziție a unui lucrător în favoarea unei întreprinderi utilizatoare în Germania, ci și locul de repartizare a celui lucrător, precum și orice modificare referitoare la acel loc, în timp ce întreprinderile de același tip stabilite în Germania nu sunt supuse acestei obligații suplimentare care le revine întotdeauna întreprinderilor utilizatoare.

86 Or, Curtea a hotărât deja că reglementările naționale care nu sunt aplicabile fără deosebire prestărilor de servicii, indiferent de origine, nu sunt compatibile cu dreptul comunitar decât dacă se pot întemeia pe o dispoziție derogatorie expresă, cum ar fi articolul 46 CE, la care trimite articolul 55 CE (a se vedea Hotărârea Curții din 18 iunie 1991, ERT, C-260/89, Rec., p. I-2925, punctul 24, Hotărârea Collectieve Antennevoorziening Gouda, citată anterior, punctul 11, și Hotărârea din 21 martie 2002, Cura Anlagen, C-451/99, Rec., p. I-3193, punctul 31). Rezultă de la articolul 46 CE, care este de strictă interpretare, că norme discriminatorii pot fi justificate de motive de ordine publică, siguranță publică și sănătate publică.

87 În această privință, este suficient să se sublinieze că, în speță, guvernul german nu a invocat niciun element care se poate întemeia pe unul dintre aceste motive.

88 Rezultă că al treilea motiv invocat de Comisie este întemeiat.

- 89 Prin urmare, se impune constatarea că, prin adoptarea unei dispoziții precum articolul 3 alineatul 2 din AEntG, în temeiul căreia întreprinderile străine cu încadrare în muncă temporară au obligația de a declara nu numai punerea la dispoziție a unui lucrător în favoarea unei întreprinderi utilizatoare în Germania, ci și orice modificare referitoare la locul de repartizare a acestui lucrător, Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 49 CE.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 90 Potrivit articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. În temeiul articolului 69 alineatul (3) din același regulament, Curtea poate să repartizeze cheltuielile de judecată sau poate decide ca fiecare parte să suporte propriile cheltuieli de judecată în cazul în care părțile cad în pretenții cu privire la unul sau mai multe capete de cerere sau pentru motive excepționale.
- 91 În prezenta cauză, se impune obligarea Comisiei, care a căzut în pretenții cu privire la două dintre cele trei motive, să suporte două treimi din cheltuielile de judecată, iar a Republicii Federale Germania să suporte o treime din acestea.
- 92 Conform articolului 69 alineatul (4) din Regulamentul de procedură, Republica Franceză suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară și hotărăște:

- 1) **Prin adoptarea unei dispoziții precum articolul 3 alineatul 2 din Legea privind detașarea lucrătorilor (Arbeitnehmer-Entsendegesetz) din 26 februarie 1996, în temeiul căreia întreprinderile străine cu încadrare în muncă temporară au obligația de a declara nu numai punerea la dispoziție a unui lucrător în favoarea unei întreprinderi utilizatoare în Germania, ci și orice modificare referitoare la locul de repartizare a acestui lucrător, Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 49 CE.**
- 2) **Respinge acțiunea cu privire la restul motivelor.**
- 3) **Comisia Comunităților Europene este obligată să suporte două treimi din cheltuielile de judecată. Republica Federală Germania este obligată să suporte o treime din acestea.**
- 4) **Republica Franceză suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Semnături