CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER prezentate la 14 decembrie 2006 [1]

I — Introducere

1. Comisia Comunităților Europene solicită Curții, potrivit articolului 226 CE, să constate că Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 49 CE, prin faptul că a impus societăților care sunt situate în alt stat membru și care detașează forță de muncă pe teritoriul german, pe de o parte, obligația de a cotiza la casa națională de concedii, cu excepția cazului în care plătesc deja o contribuție unui „organism comparabil", iar pe de altă parte, de a traduce anumite documente și prin faptul că a obligat întreprinderile străine cu încadrare în muncă temporară să notifice fiecare punere la dispoziție a salariatului, precum și postul încredințat.

2. Totuși, înainte de a examina dacă dreptul comunitar se opune acestor obligații, trebuie să se determine care este criteriul relevant pentru a le examina, fără a neglija Directiva 96/71/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 1996 privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii [2].

3. Pe de altă parte, Republica Federală Germania solicită declararea inadmisibilității acțiunii, invocând lipsa de claritate și de consecvență cu avizul motivat a acesteia, precum și durata îndelungată a etapei administrative a procedurii.

II — Cadrul juridic

A — *Reglementarea comunitară*

1. Tratatul CE

4. În temeiul articolului 49 primul paragraf CE, „sunt interzise restricțiile privind libera

1 — Limba originală: spaniola.

2 — JO 1997, L 18, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 4, p. 29.

prestare a serviciilor în cadrul Comunității cu privire la resortisanții statelor membre stabiliți într-un alt stat al Comunității decât cel al beneficiarului serviciilor".

2. Directiva 96/71

5. În caz de detașare temporară a personalului pe teritoriul unei alte țări [3], în cadrul exercitării libertății fundamentale menționate anterior, convergența ordinilor juridice diferite dă naștere anumitor probleme specifice [4]. În acest context, Directiva 96/71 urmărește să concilieze o „concurență loială" cu „măsuri care să garanteze respectarea drepturilor" angajaților [considerentul (5)] [5].

6. Articolul 1 alineatul (1) din directivă limitează domeniul de aplicare al acesteia la întreprinderile stabilite într-un stat membru care, în cadrul prestării de servicii transnaționale, detașează lucrători în alt stat membru conform uneia dintre modalitățile prevăzute la alineatul (3), și anume: detașarea (a) să derive dintr-un contract încheiat între întreprinderea de origine și destinatarul prestației; (b) să privească o unitate sau întreprindere care aparține grupului sau (c) să fie efectuată de o întreprindere cu încadrare în muncă temporară, prin intermediul unei puneri la dispoziție a unui lucrător unei întreprinderi utilizatoare care își desfășoară activitatea în alt stat decât cel al întreprinderii care a pus la dispoziție lucrătorul.

7. După introducerea noțiunii „lucrător detașat" (articolul 2) și stabilirea unei liste de norme minime aplicabile condițiilor de muncă și de încadrare în muncă (articolul 3),

3 — Potrivit articolului lui Palao Moreno, G., „La Ley 45/1999, de 29 de noviembre, sobre el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional. Un nuevo paso hacia la consolidación de un mercado de trabajo integrado en Europa", *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, iulie-august 2000, nr. 208, p. 46, mobilitatea nu constituie numai o consecință suplimentară a integrării europene, ci o necesitate inerentă sistemului.

4 — García Ninet, J. I., și Vicente Palacio, A., „La Ley 45/1999, de 29 de noviembre, relativa al desplazamiento (temporal y no permanente) de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nr. 27, 2000, p. 14.

5 — Pentru doctrină, ideea fundamentală este ca țările mai puțin avansate în domeniul recunoașterii drepturilor lucrătorilor și care beneficiază de costuri mai reduse să nu poată obține avantaje în alte țări în care forța de muncă este mai scumpă din cauza acordării unei protecții sporite [De Vicente Pachés, F., „Desplazamiento temporal de trabajadores para la ejecución de un contrato en otro Estado miembro. Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Pleno), de 23 de noviembre de 1999", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nr. 27, 2000, p. 240]; în acest sens, Landa Zapirain, J. P., și Fotinopulou Basurko, O., „Breve comentario de la Ley 45/1999 sobre desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional, que incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 96/71/CE", *Relaciones Laborales*, nr. 9, 2000, p. 10, susțin că Directiva 96/71 este mai mult „economică decât socială".

articolul 4, intitulat „Cooperare în materie de informare", prevede:

„(1) [...] 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.

Comisia și autoritățile administrației publice menționate în primul alineat colaborează strâns în vederea examinării dificultăților care ar putea apărea în aplicarea articolului 3 alineatul (10).

Asistența administrativă reciprocă se furnizează cu titlu gratuit.

(3) Fiecare stat membru ia măsurile corespunzătoare pentru ca informațiile privind condițiile de muncă și de încadrare în muncă menționate la articolul 3 să fie în general accesibile.

(4) Fiecare stat membru comunică celorlalte state membre și Comisiei birourile de legătură și/sau organismele competente menționate la alineatul (1)."

8. În continuare, directiva obligă statele să adopte măsurile corespunzătoare în cazul nerespectării dispozițiilor acesteia (articolul 5), determină competența judiciară (articolul 6) și, la articolul 7, menționează termenul pentru transpunere, prevăzând că:

„Statele membre adoptă actele cu putere de lege și actele administrative necesare aducerii la îndeplinire a prezentei directive până la data de 16 decembrie 1999. Ele informează de îndată Comisia cu privire la aceasta.

[...]"

9. Articolul 8 reglementează revizuirea de către Comisie [6] și articolul 9 identifică statele membre ca destinatare ale directivei.

B — *Legislația germană*

10. În materia mobilității lucrătorilor, legea aplicabilă este Arbeitnehmer-Entsendegesetz (Legea privind detașarea lucrătorilor, denumită în continuare „AEntG") din 26 februarie 1996 [7], intrată în vigoare la 1 martie 1996.

11. Articolul 1 alineatul 1 extinde asupra raportului juridic dintre patronul situat în alt stat și salariații săi, în anumite condiții, efectele dispozițiilor convențiilor colective cu forță obligatorie generală din sectorul construcțiilor care stabilesc remunerația minimă, durata concediilor de odihnă și a concediilor plătite. În temeiul alineatului 3, trebuie să fie respectate convențiile colective privind plata de cotizații în vederea acordării de concedii plătite, cu excepția situației în care aceste cotizații sunt plătite unui „organism comparabil" din statul în care se află sediul întreprinderii.

12. Articolul 2 prevede mecanisme de „control", precum cel de la alineatul 3, în temeiul cărora angajatorul străin trebuie să posede, în limba germană, documentele care atestă respectarea obligațiilor de la articolul 1: contractul, fișele de salariu și documentele justificative atât pentru programul de lucru, cât și pentru plata remunerațiilor.

13. Articolul 3 alineatul 2 impune societăților străine cu încadrare în muncă temporară obligația de a întocmi, înainte de începerea fiecărui șantier, o declarație în limba germană care să cuprindă: prenumele, numele și data nașterii lucrătorilor puși la dispoziție; începutul și sfârșitul punerii la dispoziție; locul de desfășurare a activității; locul, în Germania, în care sunt păstrate documentele menționate la articolul 2 alineatul 3; un mandatar în această țară; numele și adresa întreprinderii care angajează lucrătorii. Contractul încheiat între întreprinderea cu încadrare în muncă temporară și cea care beneficiază de forța de muncă poate stipula că schimbările locului de muncă trebuie să fie comunicate întreprinderii utilizatoare.

III — Procedura precontencioasă

14. Întrucât a primit mai multe plângeri privind AEntG, la 12 noiembrie 1998, Comisia a trimis Republicii Federale Germania o scrisoare de punere în întârziere,

6 — Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor intitulată „Punerea în aplicare a Directivei 96/71/CE în statele membre" din 25 iulie 2003 [COM(2003) 458 final] afirmă că, pentru moment, nu pare indispensabilă o modificare a Directivei, întrucât dificultățile sunt mai degrabă de ordin practic decât juridic (p. 19).

7 — BGBl. 1996 I, p. 227.

completată printr-o altă scrisoare din 17 august 1999, cărora acest stat membru le-a răspuns la 8 martie, la 4 mai și la 25 octombrie 1999.

15. Explicațiile oferite nu au convins Comisia și, la 25 iulie 2001, aceasta a emis un aviz motivat prin care invita Republica Federală Germania să se conformeze avertismentelor formulate, adoptând măsurile necesare în termen de două luni de la transmiterea avizului.

16. Guvernul german a prezentat observații la 1 octombrie 2001, la 10 decembrie 2001, la 3 februarie 2003 și la 4 decembrie 2003; la 23 ianuarie 2004, acesta a informat Comisia cu privire la modificarea AEntG prin Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (A treia lege privind prestarea modernă de servicii pe piața muncii) din 23 decembrie 2003 [8].

17. Considerând că reforma se limitase la eliminarea anumitor contradicții ale AEntG cu ordinea juridică comunitară, Comisia a sesizat Curtea în vederea constatării unei neîndepliniri a obligațiilor în sensul articolului 226 CE.

8 — BGBl. I, p. 2848.

IV — Procedura în fața Curții

18. Prin acțiunea înscrisă în registrul Curții la 29 noiembrie 2004, se solicită să se constate că Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 49 CE prin faptul că a impus obligațiile ca: a) întreprinderile străine să cotizeze la casa de concedii germană, chiar dacă lucrătorii beneficiază de o protecție comparabilă în temeiul legislației statului în care este stabilit angajatorul lor (articolul 1 alineatul 3 din AEntG); b) întreprinderile străine să obțină traducerea în germană (articolul 2 din AEntG) a contractului de muncă, a fișelor de salariu, a documentelor justificative pentru programul de lucru și plata salariilor, precum și a oricărui alt document solicitat de autoritățile germane și c) întreprinderile străine cu încadrare în muncă temporară să declare fiecare punere la dispoziție a unui lucrător unei întreprinderi utilizatoare în Germania și fiecare post care i-a fost încredințat (articolul 3 alineatul 2 din AEntG) [9]. Comisia solicită de asemenea obligarea statului pârât la plata cheltuielilor de judecată.

19. În memoriul în apărare, depus la 4 februarie 2005, se susține că acțiunea este inadmisibilă și lipsită de temei juridic.

9 — Comisia renunță la două dintre motivele invocate în etapa prealabilă în ceea ce privește condițiile pentru clasificarea ca întreprindere de construcții (punctele 24-26 din cererea introductivă) și amenzile (punctul 64), întrucât discriminările bazate pe naționalitate au dispărut odată cu modificarea legislativă din 2003.

20. Replica a fost depusă la 29 martie 2005, iar duplica la 17 mai.

21. Prin Ordonanța din 7 iunie 2005, președintele Curții a autorizat intervenția Republicii Franceze, care și-a prezentat observațiile la 22 septembrie 2002 în susținerea celui de al doilea motiv privind neîndeplinirea obligațiilor invocat de Republica Federală Germania. Atât Comisia, la 28 noiembrie 2005, cât și Republica Federală Germania, la 27 octombrie 2005, s-au pronunțat cu privire la această intervenție.

22. Reprezentanții Republicii Federale Germania și ai Comisiei au fost prezenți la ședința care a avut loc la 8 noiembrie 2006.

V — Admisibilitatea acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor

23. În opinia guvernului pârât, ar trebui ca normele naționale să fie examinate în lumina Directivei 96/71 și a articolului 49 CE, ceea ce ridică problema pertinenței pretențiilor reclamantei (A). În plus, acesta a invocat trei motive procedurale susceptibile să determine inadmisibilitatea în tot sau în parte a acțiunii; este vorba despre durata procedurii precontencioase (B), despre lipsa de precizie a acțiunii (C) și despre modificarea celui de al treilea motiv privind neîndeplinirea obligațiilor (D).

A — *Criteriul de examinare*

24. Directiva 96/71 nu fusese adoptată la începutul procedurii administrative, însă, la momentul emiterii avizului motivat, termenul acordat pentru încorporarea acesteia în dreptul național expirase. Guvernul german pune în evidență această cronologie pentru a examina AEntG în lumina Directivei 96/71, iar nu în raport cu articolul 49 CE, care nu este aplicabil decât dacă, în cadrul transpunerii, statele membre depășesc marja de apreciere de care dispun.

25. Comisia nu furnizează un răspuns clar la această obiecție și se contrazice în mai multe rânduri; la punctul 1 din cererea introductivă, de exemplu, aceasta explică faptul că verificarea compatibilității cu dreptul comunitar se întemeiază pe articolul 49 CE, în timp ce, patru rânduri mai jos, se referă la articolul respectiv și la Directiva 96/71. În cadrul ședinței, în pofida unei întrebări în acest sens, agentul Comisiei nu a oferit mai multe explicații.

26. Această dezbatere invită la reflecție asupra normei comunitare care trebuie utilizată ca referință și asupra repercusiunilor unei alegeri incorecte. În acest sens, dacă divergența menționată anterior ar fi evidentă, ar lipsi condiția juridică esențială și acțiunea ar fi neîntemeiată; aceeași ar fi situația dacă ar fi invocată încălcarea unei norme de drept

derivat care nu era promulgată la momentul faptelor; în orice alte circumstanțe, trebuie să se analizeze fondul cauzei, fără a se examina excepția de inadmisibilitate.

27. În speță, nu trebuie respinsă acțiunea *in limine litis*; în schimb, pentru a stabili existența unei neîndepliniri a obligațiilor, este oportun să se facă referire la tratat și să se facă abstracție de Directiva 96/71, care nu pune în aplicare în mod exhaustiv conținutul articolului 49 CE, dat fiind că, pe de o parte, considerentul (3) al directivei respective exprimă intenția de a coordona legislațiile statelor membre pentru a prevedea un nucleu de norme imperative de protecție minimă pe care trebuie să le respecte, în țara gazdă, angajatorii care detașează lucrători [10] și că, pe de altă parte, articolul 5 acordă autorităților naționale o mare libertate de apreciere, cu condiția ca acestea să respecte libertățile fundamentale [11].

28. Astfel, normele naționale cu privire la prestările de muncă transnaționale pot încălca dreptul primar și derivat. În cazul în care acestea sunt contrare directivei, aplicarea tratatului este eliminată, deși, acesta fiind sursa de inspirație, orice încălcare a directivei implică, în final, încălcarea tratatului. Însă, în cazul în care normele naționale contravin în mod direct tratatului, fără a intra sub incidența directivei prin care acesta este pus în aplicare, singura referință posibilă este chiar tratatul.

29. Prin urmare, norma de referință menționată în acțiune este valabilă, întrucât susținerile formulate depășesc cadrul Directivei 96/71; nu are, așadar, importanță faptul că avizul motivat a fost emis după expirarea termenului de transpunere, ceea ce nu împiedică posibilitatea ca directiva să devină relevantă în domenii înrudite sau ca regulă de interpretare.

B — *Durata procedurii precontencioase*

30. Potrivit Republicii Federale Germania, Comisia a decăzut din dreptul de a sesiza Curtea din cauză că, întrucât procedura a fost inițiată în 1998 și acțiunea a fost introdusă la 23 noiembrie 2004, principiile încrederii legitime și securității juridice au fost încălcate; în plus, în 2001, Curtea a verificat compatibilitatea AEntG cu dreptul comunitar.

10 — Suntem de acord cu ceea ce afirmă avocatul general Léger la nota de subsol 15 din Concluziile prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 21 septembrie 2006, Comisia/Austria (C-168/04, Rec., p. I-9041), atunci când recunoaște că „Directiva 96/71 nu prevede nicio procedură specifică pentru a realiza o detașare a lucrătorilor în cadrul unei prestări de servicii transnaționale [...]; în esență, aceasta se limitează la a garanta [...] că li se vor aplica lucrătorilor care sunt detașați în acest cadru anumite norme, în vigoare în statul membru pe teritoriul căruia se efectuează prestația respectivă, în ceea ce privește anumite condiții de muncă și de încadrare în muncă. În fond, directiva lasă în sarcina statelor membre asigurarea respectării acestor norme, [...] sub rezerva adoptării unor mijloace adecvate [...] care nu încalcă dispozițiile tratatului în materia liberei prestări a serviciilor".

11 — Hotărârea din 25 martie 2004, Karner (C-71/02, Rec., p. I-3025, punctele 33 și 34).

31. Comisia a răspuns că pârâtul însuși lăsase să se creadă că modificările legislative care erau prevăzute ar conduce la dispariția încălcărilor.

32. Deși etapa administrativă a acțiunii prevăzute la articolul 226 CE s-a prelungit timp de mai mult de șase ani, există mai multe argumente pentru respingerea obiecției invocate.

33. În primul rând, jurisprudența afirmă că durata excesivă a acestei etape administrative nu determină inadmisibilitatea decât în cazul în care comportamentul Comisiei face mai dificilă respingerea argumentelor acesteia și încalcă dreptul la apărare; într-un asemenea caz, obligația de a „face dovada unei astfel de dificultăți" revine statului [12]. În această privință, guvernul german nu a demonstrat pierderea vreunei posibilități de apărare.

34. În al doilea rând, procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor se întemeiază pe verificarea obiectivă a încălcării tratatului sau a dreptului derivat [13]; admiterea argumentului întemeiat pe încrederea legitimă ar însemna justificarea încălcării într-un mod care nu ar corespunde scopului articolului 226 CE [14]. Aceeași este situația în ceea ce privește securitatea juridică [15]. Particularii, în lipsa unei decizii de suspendare a executării normelor contestate, trebuie să le respecte, inclusiv în cursul examinării cauzei.

35. În al treilea rând, deși conformitatea AEntG cu ordinea juridică a Uniunii a făcut obiectul Hotărârii din 25 octombrie 2001, Finalarte și alții [16], al Hotărârii din 24 ianuarie 2002, Portugaia Construções [17], al Hotărârii din 12 octombrie 2004, Wolf & Müller [18], și al Hotărârii din 14 aprilie 2005, Comisia/Germania [19], aceste cauze priveau aspecte diferite de cele din prezenta acțiune, în pofida anumitor puncte comune:

— Hotărârea Finalarte și alții prezintă o legătură strânsă cu unul dintre motivele

12 — 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, punctele 24 și 25), Hotărârea din 12 mai 2005, Comisia/Belgia (C-287/03, Rec., p. I-3761, punctul 14), și Hotărârea din 8 decembrie 2005, Comisia/Luxemburg (C-33/04, Rec., p. I-10629, punctul 76).

13 — Hotărârea din 1 octombrie 1998, Comisia/Spania (C-71/97, Rec., p. I-5991, punctul 14), Hotărârea din 18 ianuarie 2001, Comisia/Spania (C-83/99, Rec., p. I-445, punctul 23), și Hotărârea din 4 mai 2006, Comisia/Regatul Unit (C-508/03, Rec., p. I-3969, punctul 67).

14 — Hotărârea din 5 noiembrie 2002, Comisia/Austria (C-475/98, Rec., p. I-9797, punctul 38).

15 — Hotărârea din 4 mai 2006, Comisia/Regatul Unit, citată anterior, a declarat, întemeindu-se pe o anumită jurisprudență, că „deși principiile securității juridice și încrederii legitime impun ca revocarea unui act ilegal să intervină într-un termen rezonabil și că trebuie să se țină cont de măsura în care persoana interesată a putut, eventual, să aibă încredere în legalitatea actului, nu este mai puțin adevărat că o asemenea revocare este, în principiu, permisă" (punctul 68).

16 — C-49/98, C-50/98, C-52/98-C-54/98 și C-68/98-C-71/98, Rec., p. I-7831.

17 — C-164/99, Rec., p. I-787.

18 — C-60/03, Rec., p. I-9553.

19 — C-341/02, Rec., p. I-2733.

privind neîndeplinirea obligațiilor din speță; într-adevăr, în cadrul acesteia, Curtea s-a pronunțat de asemenea cu privire la sistemul german de case de concedii plătite, declarând că aplicarea acestei reglementări la prestările de servicii transnaționale este compatibilă cu tratatul dacă sunt îndeplinite două condiții [20]. Cu toate acestea, în prezenta cauză, Comisia consideră că aceste condiții nu sunt îndeplinite;

— Hotărârea Portugaia Construções se referea la remunerațiile minime ale lucrătorilor detașați;

— de asemenea, în Hotărârea Wolff & Müller a fost abordată problema remunerațiilor și, în mod concret, obligația de a le plăti, prin intermediul interpretării articolului 5 din Directiva 96/71 în lumina articolului 49 CE;

— în sfârșit, în Hotărârea Comisia/Germania, după introducerea acțiunii, Curtea a constatat încălcarea articolului 3 din Directiva 96/71 în legătură cu elementele care fac parte din salariu.

20 — Curtea a abordat de asemenea alte teme în legătură cu concediile plătite, precum problema dacă durata concediilor prevăzută în legislația unui stat membru trebuie să fie extinsă la lucrătorii detașați.

36. În al patrulea rând, ca urmare a avizului motivat din 2001, legea germană a fost modificată la sfârșitul anului 2003, astfel încât rezultă că Comisia nu poate fi criticată pentru că a analizat schimbările intervenite înainte de introducerea acțiunii în noiembrie 2004.

37. Reflecțiile de mai sus permit înlăturarea criteriilor invocate de Republica Federală Germania pentru a se aprecia caracterul rezonabil al termenelor care, după cum indică și Comisia, se aplică procedurilor din materia concurenței [21] și procedurilor corespunzătoare din fața Tribunalului de Primă Instanță [22].

C — Precizia acțiunii

38. Guvernul german solicită de asemenea declararea inadmisibilității acțiunii din cauza lipsei de precizie a acesteia, întrucât imprejurările juridice sunt expuse în mod abstract în cadrul acesteia, fără a fi invocată nicio detașare concretă a vreunui lucrător care să indice incompatibilitatea AEntG cu articolul 49 CE.

21 — Hotărârea din 15 octombrie 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij și alții/Comisia (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P-C-252/99 P și C-254/99 P, Rec., p. I-8375, punctul 187), citată la nota de subsol 7 din memoriul în apărare.

22 — Hotărârea din 17 decembrie 1998, Baustahlgewebe/Comisia (C-185/95 P, Rec., p. I-8417, punctul 29), citată de asemenea la nota de subsol 7 din memoriul în apărare.

39. Comisia subliniază claritatea concluziilor sale şi răspunde că litigiul nu are ca origine nici reclamaţia unui lucrător sau a unei întreprinderi, nici practicile judiciare sau administrative, ci neconformitatea ordinii juridice naţionale cu dreptul comunitar.

40. Potrivit articolului 38 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul de procedură al Curţii [23], cererea introductivă trebuie să conţină „obiectul litigiului şi expunerea sumară a motivelor invocate". Aceste indicaţii trebuie să fie suficient de clare şi de precise pentru a permite pârâtului să îşi pregătească apărarea, iar Curţii să îşi exercite controlul, astfel încât elementele esenţiale de fapt şi de drept pe care se întemeiază acţiunea să reiasă „în mod coerent şi comprehensibil din chiar textul cererii" [24].

41. În prezenta acţiune, cerinţele menţionate anterior sunt îndeplinite. Comisia a structurat cererea introductivă în patru mari părţi: prima, consacrată faptelor şi procedurii precontencioase, relatează etapele procedurale şi identifică cele cinci puncte de dezacord enunţate în avizul motivat; a doua detaliază dispoziţiile comunitare şi naţionale relevante; a treia, care cuprinde aprecierea juridică, începe printr-o observaţie preliminară asupra reformei legii naţionale, pentru a analiza în continuare fiecare motiv privind neîndeplinirea obligaţiilor, respingând observaţiile formulate în cursul etapei administrative; a patra adaugă concluziile, în conformitate cu restul documentului, enunţând separat motivele întemeiate pe încălcarea articolului 49 CE prin articolul 1 alineatul 3, prin articolul 2 şi prin articolul 3 alineatul 2 din AEntG.

42. Curtea cunoaşte perfect aceste susţineri şi temeiurile lor, la fel şi statul pârât care le-a respins, dar nu trebuie confundată descrierea argumentelor de fapt şi juridice cu sinceritatea şi corectitudinea acestora.

43. Probele trebuie să fie de natură specifică atunci când neîndeplinirea obligaţiilor derivă din aplicarea unei reglementări naţionale, însă nu şi atunci când este întemeiată pe conţinutul acesteia; din această cauză, numai în prima ipoteză ar fi necesară o demonstraţie documentată şi detaliată a practicii reproşate [25].

44. În consecinţă, excepţia de inadmisibilitate ridicată în prezenta cauză nu poate fi admisă.

23 — JO 1991, L 176, p. 7, şi JO 1992, L 383, p. 117 – rectificativ –, modificat ulterior, Ediţie specială, 01/vol. 10, p. 39.

24 — Hotărârea din 9 ianuarie 2003, Italia/Comisia (C-178/00, Rec., p. I-303, punctul 6), şi Hotărârea din 15 septembrie 2005, Irlanda/Comisia (C-199/03, Rec., p. I-8027, punctul 50).

25 — Hotărârea din 12 mai 2005, Comisia/Belgia (citată la nota de subsol 12, punctul 28), şi Hotărârea din 27 aprilie 2006, Comisia/Germania (C-441/02, Rec., p. I-3449, punctul 49).

D — *Modificarea primului motiv privind neîndeplinirea obligațiilor*

45. Republica Federală Germania ridică o altă excepție de procedură împotriva primului motiv al acțiunii, susținând că motivul care figurează în avizul motivat nu coincide cu cel conținut în cererea introductivă. Comisia neagă existența acestei modificări, întrucât diferențele au legătură cu o precizare adusă în raport cu etapa administrativă.

46. Curtea a declarat în mod frecvent că procedura administrativă precontencioasă prevăzută la articolul 226 CE delimitează obiectul unei acțiuni introduse în temeiul articolului respectiv, astfel încât acțiunea este întemeiată pe aceleași motive și susțineri ca și avizul motivat [26], chiar și în lipsa unei concordanțe exacte între motivele din cererea introductivă, dispozitivul avizului motivat și concluziile din acțiune, atât timp cât litigiul nu este nici extins, nici modificat [27].

47. Pentru a determina existența unei divergențe și întinderea acesteia, trebuie să fie comparate documentele administrative și judiciare:

— avizul motivat examinează „obligația de a cotiza la casa de concedii germană" și concluzionează că aceasta încalcă articolul 49 CE, prin faptul că impune întreprinderilor străine obligația de a contribui, în condițiile în care acestea continuă să fie obligate să plătească direct concediile salariaților lor în statul de stabilire;

— cererea introductivă conține acest punct din avizul motivat, dar adaugă că încălcarea rezultă din obligarea întreprinderilor străine de a cotiza la organismul german, deși lucrătorii beneficiază de o protecție echivalentă și conformă cu legislația statului de stabilire al patronului.

48. Compararea celor două documente dezvăluie anumite disparități, dar nu acreditează teza potrivit căreia au fost invocate motive diferite; termenii în care este discutată problema, invariabili în cele două texte, arată că, în opinia Comisiei, articolul 1 alineatul 3 din AEntG obligă întreprinderile care nu cotizează la un organism comparabil cu casa germană să efectueze mai mult de o plată, în numerar sau în natură.

26 — Hotărârea din 1 decembrie 1993, Comisia/Danemarca (C-234/91, Rec., p. I-6273, punctul 16), Hotărârea din 12 ianuarie 1994, Comisia/Italia (C-296/92, Rec., p. I-1, punctul 11), Hotărârea din 18 iunie 1998, Comisia/Italia (C-35/96, Rec., p. I-3851, punctul 28), Hotărârea din 15 ianuarie 2002, Comisia/Italia (C-439/99, Rec., p. I-305, punctul 11), și Hotărârea din 20 iunie 2002, Comisia/Germania (C-287/00, Rec., p. I-5811, punctul 18).

27 — Hotărârea din 16 septembrie 1997, Comisia/Italia (C-279/94, Rec., p. I-4743, punctele 24 și 25), Hotărârea din 29 septembrie 1998, Comisia/Germania (C-191/95, Rec., p. I-5449, punctul 56), Hotărârea din 9 noiembrie 1999, Comisia/Italia (C-365/97, Rec., p. I-7773, punctul 25), Hotărârea din 25 aprilie 2002, Comisia/Franța (C-52/00, Rec., p. I-3827, punctul 44), Hotărârea din 11 iulie 2002, Comisia/Spania (C-139/00, Rec., p. I-6407, punctele 18 și 19), Hotărârea din 14 martie 2006, Comisia/Franța (C-177/04, Rec., p. I-2461, punctul 37), și Hotărârea din 27 aprilie 2006, Comisia/Germania, citată anterior, punctul 61.

49. Discuția, astfel cum a înțeles-o și pârâta, constă în a stabili dacă reglementarea națională generează o sarcină economică dublă pentru operatorul care detașează forță de muncă în cadrul unei prestații transnaționale. Nuanțele care însoțesc acest motiv îl completează fără să îl modifice și fără să se aducă atingere dreptului la apărare.

50. Mai mult, detectăm un motiv suplimentar pentru a face precizările în cauză, acela că Hotărârea Finalarte și alții a fost pronunțată ulterior avizului motivat și că este parțial reprodusă în concluziile cererii introductive.

51. Prin urmare, disparitatea formală detectată de Republica Federală Germania între avizul motivat și cererea introductivă nu este suficientă pentru a determina inadmisibilitatea.

VI — Analiza acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor

52. În cazul în care Curtea, după cum sugerăm, respinge cauzele de inadmisibilitate invocate de guvernul german, aceasta va trebui să studieze încălcările imputate.

A — *Observații preliminare*

53. Obligațiile impuse prin AEntG implică sarcini suplimentare pentru întreprinderile stabilite într-un alt stat membru, ceea ce face mai dificilă și mai puțin interesantă exercitarea activităților acestora în Germania, constituind restricții privind libera prestare a serviciilor.

54. În Concluziile prezentate în cauza în care a fost pronunțată Hotărârea din 23 noiembrie 1999, Arblade și alții [28], am examinat jurisprudența cu privire la aceste restricții (punctele 53-60), jurisprudență care rămâne neschimbată, însă anumite precizări sunt necesare în acest caz.

55. Subliniem de asemenea că libera prestare a serviciilor urmărește să faciliteze practicarea unei profesii, indiferent de natura acesteia, pe teritoriul Comunității, respingând discriminările pe considerente de cetățenie sau naționalitate și restricțiile care, chiar dacă se aplică fără a distinge între prestatorii de servicii naționali și cei din alte state

28 — C-369/96 și C-376/96, Rec., p. I-8453. Trebuia să se aprecieze „dacă dreptul comunitar se opune ca un stat membru să oblige întreprinderile stabilite în alt stat membru care trimit lucrători pe teritoriul său cu scopul de a efectua acolo o prestare de servicii să respecte normele dreptului național privind păstrarea și conservarea documentelor sociale ale lucrătorilor și respectarea baremurilor minime în materie salarială, dispoziții care au ca obiect protejarea lucrătorilor și lupta împotriva muncii la negru, atunci când aceste întreprinderi sunt deja supuse unor obligații identice sau similare în statul membru de stabilire pentru aceiași lucrători și pentru aceeași perioadă de activitate" (punctul 1 din concluzii).

membre, interzic, împiedică sau fac mai puțin atractive activitățile acestora [29].

56. În mod similar, condițiile care permit să se limiteze în mod valabil acest principiu fundamental sunt următoarele: a) trebuie să existe un motiv imperativ de interes general; b) trebuie să fie necesar să se garanteze realizarea obiectivului urmărit și c) măsura adoptată trebuie să fie proporțională [30].

57. În ceea ce privește prima condiție, „protecția socială a lucrătorilor" figurează printre motivele imperative de interes general [31], în măsura în care acest interes nu poate fi protejat prin normele cărora le este supus resortisantul comunitar în statul membru de stabilire [32].

58. Aceste principii încadrează analiza celor trei motive de neîndeplinire a obligațiilor.

B — *Primul motiv: obligația de a cotiza la casa de concedii germană*

1. Contextul

59. Pentru a înțelege litigiul dintre Comisie și Republica Federală Germania cu privire la acest motiv, este necesară analizarea funcționării casei de concedii plătite.

29 — Hotărârea din 25 iulie 1991, Säger (C-76/90, Rec., p. I-4221, punctul 12), Hotărârea din 9 august 1994, Vander Elst (C-43/93, Rec., p. I-3803, punctul 14), Hotărârea din 28 martie 1996, Guiot (C-272/94, Rec., p. I-1905, punctul 10), Hotărârea din 12 decembrie 1996, Reisebüro Broede (C-3/95, Rec., p. I-6511, punctul 25), Hotărârea din 9 iulie 1997, Parodi (C-222/95, Rec., p. I-3899, punctul 18), precum și Hotărârile citate anterior Arblade și alții, punctul 33, Finalarte și alții, punctul 28, și Portugaia Construções, punctul 16.

30 — Hotărârea din 31 martie 1993, Kraus (C-19/92, Rec., p. I-1663, punctul 32), Hotărârea din 30 noiembrie 1995, Gebhard (C-55/94, Rec., p. I-4165, punctul 37), Hotărârea din 20 februarie 2001, Analir și alții (C-205/99, Rec., p. I-1271, punctul 25), Hotărârea din 15 martie 2001, Mazzoleni și ISA (C-165/98, Rec., p. I-2189, punctul 26), și Hotărârile citate anterior Säger, punctul 15, Guiot, punctele 11 și 13, Arblade și alții, punctul 35, Portugaia Construções, punctul 19, și Wolf & Müller, punctul 34. Potrivit lui Davis, P., „Posted workers Directive and EC Treaty", *Industrial Law Journal*, 2002, p. 299, dacă aceste criterii jurisprudențiale s-ar aplica Directivei 96/71, o bună parte din conținutul acesteia ar trebui să fie declarat contrar articolului 49 CE, întrucât îndeplinește cu greu cerințele de justificare și proporționalitate care sunt indispensabile pentru limitarea articolului menționat.

31 — Hotărârea din 17 decembrie 1981, Webb (279/80, Rec., p. 3305, punctul 19), 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), precum și Hotărârile citate anterior Guiot, punctul 16, Arblade și alții, punctul 36, Finalarte și alții, punctul 33, Portugaia Construções, punctul 20, și Wolf & Müller, punctul 35.

32 — Hotărârea din 26 februarie 1991, Comisia/Italia (C-180/89, Rec., p. I-709, punctul 17), și Hotărârea din 26 februarie 1991, Comisia/Grecia (C-198/89, Rec., p. I-727, punctul 18), precum și Hotărârile citate anterior Webb, punctul 17, Säger, punctul 15, Vander Elst, punctul 16, Guiot, punctul 11, Arblade și alții, punctul 34, și Finalarte și alții, punctul 31. Astfel este proclamat principiul echivalenței, care înlătură legea locului de destinație; a se vedea Molina Navarrete, C., și Esteban de la Rosa, G., „Mercados nacionales de trabajo, libertad comunitaria de prestación de servicios y defensa de la competencia. Comentario de la Ley 45/1999, sobre desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios", *Revista de Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, nr. 205, aprilie 2000, p. 21 și 32.

60. După cum afirmă avocatul general Mischo în Concluziile prezentate în cauza Finalarte şi alţii, acest sistem presupune ca salariatul să cumuleze în cursul anului de referinţă drepturile la concediu pe care le-a dobândit de la diferiţi angajatori şi să solicite integralitatea acestor drepturi angajatorului său actual, care plăteşte o indemnizaţie pentru zilele lucrate pentru alţi angajatori. Casa, creată în vederea unei repartizări echitabile a sarcinilor financiare, este alimentată prin plata unui procent din masa salarială brută de către angajatorii germani; în schimb, aceştia obţin rambursarea totală sau parţială a prestaţiilor plătite angajaţilor.

61. Articolul 1 alineatul 3 din AEntG extinde această obligaţie de cotizare la angajatorii din alte state membre care detaşează temporar lucrători în Germania, cu excepţia cazului în care aceştia cotizează la un organism comparabil din statul membru de stabilire.

62. Această normă, potrivit Hotărârii Finalarte şi alţii, determină o „atingere adusă liberei prestări a serviciilor" (punctul 37), care poate fi justificată atunci când este necesară pentru a atinge un obiectiv de interes general, cum ar fi protecţia lucrătorilor (punctul 33), şi atunci când sunt utilizate mijloacele adecvate. Reflectarea la aceste două condiţii a determinat Curtea să declare compatibilă cu tratatul o lege precum legea germană, „cu condiţia, pe de o parte, ca lucrătorii să nu beneficieze de o protecţie în esenţă comparabilă în temeiul legislaţiei statului membru de stabilire a angajatorului lor, astfel încât aplicarea reglementării naţionale a primului stat membru să constituie un avantaj real care contribuie în mod semnificativ la protecţia socială a acestora şi, pe de altă parte, ca aplicarea acestei reglementări a primului stat membru să fie proporţională cu obiectivul de interes general urmărit" (punctul 53 şi dispozitivul).

63. Prin urmare, Hotărârea Finalarte şi alţii a impus două condiţii – protecţia unică şi proporţionalitatea – pentru validitatea, în dreptul comunitar, a reglementării în litigiu, condiţii a căror apreciere a fost lăsată la latitudinea instanţei de trimitere. În prezenta cauză, Comisia constată că aceste condiţii nu sunt îndeplinite şi critică restricţiile germane privind scutirea de obligaţia de cotizare.

2. Examinarea motivului

64. Casa de concedii răspunde unei dificultăţi inerente prestării muncii. Potrivit informaţiilor guvernului german, reluate în avizul motivat, există organisme comparabile în Franţa (Caisse nationale de surcompensation du bâtiment et des travaux publics de France), în Austria (Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse), în Belgia (Office national de sécurité sociale), în Italia (Commissione Nazionale Paritetica per le

Casse Edili) și, într-o anumită măsură, în Țările de Jos (Stichting Vakantiefonds voor de Bouwnijverheid și Stichting Vakantiefonds voor de Landbouw) [33].

65. Excepția prevăzută la articolul 1 alineatul 3 din AEntG își manifestă întreaga eficacitate în raport cu aceste organisme, întrucât evită posibilitatea ca angajatorul să plătească o cotizație dublă și se dovedește echilibrată. Cel puțin în teorie, întrucât, în practică, trebuie să se determine dacă organismele care percep cotizațiile sunt „comparabile" cu casa germană; în această privință, acordurile bilaterale indicate mai ales în memoriul în apărare pot contribui la această apreciere.

66. Totuși, casele de concedii nu constituie singura soluție pentru a rezolva dificultatea menționată; de fapt, în anumite state membre nu există aceste organisme, precum în Regatul Unit, Suedia, Irlanda, Portugalia și, într-o anumită măsură, Țările de Jos. Potrivit susținerilor Comisiei, există situații în care protecția muncitorului nu se bazează pe cotizații, ci pe asumarea directă de către patron a obligațiilor în materie de concedii.

67. Prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor nu constituie cadrul în care să se analizeze remediile posibile și să se determine care este cel mai avantajos, fapt care depinde de situația din fiecare țară și de alte elemente de natură diversă, nu întotdeauna juridice (nici în cererea introductivă nu se discută sistemul german). Trebuie să se constate că există mai multe opțiuni [34].

68. Sistemul german nu prevede decât una dintre aceste opțiuni, fără a le avea în vedere pe celelalte. Acesta nu prevede nimic în legătură cu protecția acordată salariaților atunci când angajatorul preia, chiar la locul de stabilire, obligațiile care decurg din concediile plătite, indiferent de locul în care acestea au luat naștere; în această privință, nu se poate admite explicația dată de reprezentantul german în ședință, și anume că întreprinderile din țările lipsite de case de concedii sunt scutite de cotizație, întrucât din formularea dispoziției naționale rezultă contrariul. Astfel, această reglementare ar părea insuficientă și nu are importanță modul în care este aplicată; reglementarea nu ia în considerare decât contribuția la o casă similară casei naționale, impunând

33 — Aici trebuie inclusă și Danemarca (Arbejdsmerkedets Feriefond), dar Comisia și Germania citează exemplul acestei țări pentru a susține teze opuse.

34 — Avocatul general Mischo, în Concluziile prezentate în cauza Finalarte și alții, pune în evidență diverse alternative, evocând în special cazul angajatorului supus regimului casei de concedii germane, care nu poate să invoce o scutire, potrivit legislației țării de stabilire, pentru a nu plăti el însuși zilele de concediu lucrătorilor săi detașați; în astfel de împrejurări, cotizațiile la casa respectivă s-ar adăuga acestei ultime obligații, determinând „o puternică restrângere a liberei prestări a serviciilor, chiar un obstacol de netrecut" în calea exercitării acesteia (punctul 70).

angajatorului o sarcină suplimentară nejustificată în lipsa unei case asemănătoare în statul membru în care este stabilită întreprinderea prestatoare de servicii, fără a întări drepturile personalului detaşat, protejate deja în ţara de origine [35].

69. Guvernul german justifică această dispoziţie susţinând că aplicarea articolului 1 alineatul 3 din AEntG este subordonată evaluării prealabile a protecţiei salariaţilor, astfel încât aceasta să nu se aplice decât atunci când se observă o deficienţă, potrivit acordurilor bilaterale care au fost încheiate şi Hotărârii din 20 iulie 2004 a Bundesarbeitsgericht (Tribunalul Federal de Dreptul Muncii).

70. Nu suntem de acord cu această justificare. Declaraţia Curţii potrivit căreia protecţia lucrătorilor presupune o primă evaluare pentru a identifica normele mai avantajoase nu împiedică circumstanţierea ulterioară a acestora. Compararea regimurilor privind perioadele maxime de lucru şi de odihnă, durata minimă a concediilor plătite, salariul minim sau măsurile de securitate şi igienă face să se încline balanţa [36].

71. Teza Republicii Federale Germania presupune că, dacă legislaţia sa oferă unui lucrător comunitar detaşat perspective mai bune în materie de concedii plătite – nu numai în legătură cu durata –, aceasta reglementează întregul sistem al concediilor, astfel încât angajatorul plăteşte cotizaţiile, cu excepţia cazului în care a plătit contribuţii unui „organism comparabil", fără a se lua în considerare niciun alt tip de contraprestaţie, ceea ce implică riscul unei plăţi duble.

72. Cu toate acestea, pe de o parte, prin faptul că se prevede o recunoaştere reciprocă în acordurile bilaterale, se condiţionează conformitatea cu dreptul comunitar a reglementării în cauză de existenţa şi de conţinutul acestor acorduri; referindu-se la „organisme", sunt ignorate alte opţiuni, cum ar fi ipoteza în care aceste organisme nu există într-un stat.

73. Pe de altă parte, Bundesarbeitsgericht a transpus în domeniul în cauză principiul „normei mai favorabile" pentru a evita o incompatibilitate pe care, de fapt, o presupune, dat fiind că dispoziţia în cauză nu ar fi impus întotdeauna o interpretarea jurisprudenţială. Este vorba despre ipoteza opusă celei din Hotărârea din 9 decembrie 2003, Comisia/Italia [37], în care Curtea a apreciat că dispoziţia naţională era neutră şi a identificat o diferenţă faţă de modul în care aceasta era interpretată şi aplicată de administraţie,

35 — După cum arată avocatul general Mischo în Concluziile prezentate în cauza Finalarte şi alţii, „[e]ste posibil [...] ca lucrătorul să beneficieze, în temeiul legislaţiei ţării sale de origine, de avantaje în esenţă identice, fără intervenţia unei case de concedii" (punctul 112).

36 — Totuşi, nu este necesar ca întotdeauna să fie vorba despre statul în care se efectuează prestaţia; considerentul (17) al Directivei 96/71 prevede că protecţia minimă în vigoare în statul gazdă nu trebuie să împiedice aplicarea condiţiilor de muncă şi de încadrare în muncă mai favorabile lucrătorilor.

37 — C-129/00, Rec., p. I-14637.

precum și de o parte semnificativă a organelor jurisdicționale, inclusiv de către Corte suprema di cassazione. În speță, Comisia critică Republica Federală Germania pentru faptul că reglementarea națională, privită obiectiv, nu este conformă cu ordinea juridică comunitară, independent de modul în care aceasta este pusă în aplicare. Examinarea literală a normelor invocate este suficientă pentru a dovedi neîndeplinirea obligațiilor imputată.

74. În consecință, considerăm că articolul 1 alineatul 3 din AEntG încalcă articolul 49 CE.

C — *Al doilea motiv: obligația de a traduce documente*

1. Context

75. De la articolul 2 alineatul 3 din AEntG reiese că, atunci când lucrătorii sunt detașați în Gemania, anumite documente, cum ar fi contractul de muncă, fișele de salariu, precum și documentele justificative pentru programul de lucru și plata remunerațiilor, trebuie să fie traduse în limba acestei țări.

76. Comisia reafirmă că o astfel de obligație constituie o restricție nejustificată privind libera prestare a serviciilor, întrucât, dacă, în temeiul Hotărârii Arblade și alții, obligația de a păstra documentele în statul membru gazdă nu poate fi justificată de funcția de control care revine autorităților, cu atât mai puțin poate fi justificată obligația de a le traduce. În plus, Comisia califică dispoziția națională drept excesivă și disproporționată, dat fiind că această cooperare prevăzută la articolul 4 din Directiva 96/71 lipsește traducerea de orice interes.

77. În opinia Republicii Federale Germania și a Republicii Franceze, această restricție este licită, întrucât permite o verificare a respectării legislației muncii care asigură protecția salariaților. Hotărârea invocată de Comisie nu trebuie să fie scoasă din context, având în vedere domeniul de aplicare restrâns al măsurii controversate în speță; într-adevăr, din cauza numărului redus de documente vizate, a dimensiunii reduse și a caracterului repetitiv ale acestora, măsura se dovedește proporțională, întrucât nu creează sarcini administrative sau financiare mari. Mai mult, sistemul de colaborare instituit prin Directiva 96/71 coexistă cu ordinea națională, întrucât autoritățile statelor membre nu posedă documentele și nu le pot preda autorităților germane.

2. Examinarea motivului

78. Din cele ce precedă rezultă că părțile sunt de acord că traducerea evocată constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor, însă au opinii diferite în ceea ce privește compatibilitatea cu dreptul comunitar a acestei restricții. Această polemică determină necesitatea de a studia Hotărârea Arblade și alții (a), precum și mijloacele de asistență reciprocă create prin Directiva 96/71 (b), pentru a propune o soluție având ca scop protecția lucrătorilor (c).

a) Hotărârea Arblade și alții

79. Această hotărâre a răspuns unor întrebări preliminare adresate de Tribunal correctionnel (Tribunalul Penal de Primă Instanță) din Huy (Belgia) cu privire la „modalitățile de păstrare și de conservare a documentelor prevăzute de legislația socială" (punctele 71-79). Printre aspectele abordate figura obligația angajatorilor stabiliți în alte state membre de a ține la dispoziția autorităților statului gazdă anumite documente, pe șantier sau într-un loc accesibil și clar identificat de pe teritoriul statului gazdă. Curtea a considerat că această obligație era justificată (punctul 74) și că, în ceea ce privește proporționalitatea, era de competența instanței naționale să desemneze documentele care trebuiau să facă obiectul unei astfel de obligații (punctul 75).

80. Curtea a analizat de asemenea necesitatea de a asigura disponibilitatea documentelor și de a le păstra timp de cinci ani la domiciliul unei persoane fizice în statul membru gazdă. Potrivit sugestiei pe care am formulat-o la punctul 86 din concluziile pe care le-am prezentat în această cauză, Curtea a considerat că „astfel de cerințe nu pot fi justificate" (punctele 77 și 78) și a adăugat că „sistemul organizat de cooperare sau de schimb de informații între statele membre prevăzut la articolul 4 din Directiva 96/71 va face în curând superfluă păstrarea documentelor în statul membru gazdă după ce angajatorul a încetat să angajeze lucrători în acest stat" (punctul 79).

b) Cooperarea în temeiul Directivei 96/71

81. Înainte de toate, trebuie amintit că Directiva 96/71 nu constituie un criteriu de examinare, în prezenta cauză, a încălcării articolului 49 CE; aceasta privește numai verificarea condițiilor care justifică limitarea liberei prestări a serviciilor prin obligația de a traduce în germană anumite documente de lucru.

82. Articolul 4 indică două direcții de cooperare în domeniul informării, anunțate la considerentele (23) (între statele membre)

și (24) (între statele membre și Comisie). Din cuprinsul articolului respectiv rezultă că această colaborare:

— are ca obiect punerea în aplicare a directivei;

— are loc între administrațiile publice care au competență în supravegherea muncii;

— constă în furnizarea de informații cu privire la punerea la dispoziție a lucrătorilor pe plan transnațional și la condițiile de muncă și de încadrare în muncă menționate la articolul 3;

— se efectuează prin intermediul birourilor de legătură sau a organismelor competente pe care statele și le comunică reciproc.

c) Soluția propusă

83. Hotărârea Arblade și alții examinase păstrarea documentelor, în timp ce, în prezenta cauză, accentul se pune pe limba în care sunt redactate acestea. Această nuanță împiedică extrapolarea poziției adoptate în hotărârea menționată, care nu ținea seama de limbă.

84. Pornind de la această premisă, pare evident că dacă un document nu există în germană, inspectorii întâmpină mai multe dificultăți în exercitarea atribuțiilor, întrucât, după cum a arătat în cadrul ședinței reprezentantul guvernului german, aceștia nu beneficiază de acces direct la informație. Redactarea documentului în limba țării în care este furnizat serviciul facilitează controalele și contribuie la protecția lucrătorilor [38]. Prin urmare, regula traducerii este justificată.

85. Mai mult, aceasta este proporțională și adecvată, întrucât inconvenientele care rezultă din atribuirea traducerii statului sunt mai mari decât cele rezultate din atribuirea traducerii patronului. Într-adevăr, în primul caz, administrația națională trebuie să prevadă mijloace pentru a face față detașărilor din oricare alt stat membru, ceea ce poate determina întârzieri prejudiciabile pentru drepturile lucrătorilor [39] și pentru activitățile

38 — Pentru Comisie, în Comunicarea privind punerea în aplicare a Directivei 96/71, citată la începutul prezentelor concluzii, „printre dificultățile ridicate de controlul situațiilor de detașare figurează în primul rând obstacolul lingvistic" (p. 15).

39 — Nu trebuie uitată natura „temporară" a detașării; se poate întâmpla ca, atunci când este descoperită încălcarea unui drept și când autoritățile doresc să reacționeze, muncitorul să se fi întors în țara sa de origine.

de inspecție, care ar depinde de cunoștințele lingvistice ale funcționarilor. În al doilea caz, traducerea nu ar implica o sarcină disproporționată, în măsura în care aceasta ar privi trei documente, foarte repetitive, care, în mod normal, au dimensiuni echivalente în toate limbile, utilizează formule tip și nu sunt prea lungi [40]; după cum a subliniat reprezentantul german în ședință, este suficientă o traducere neoficială.

86. Fără îndoială, există alte opțiuni, cum ar fi elaborarea de documente multilingve [41]. Totuși, până în prezent, nu a fost adoptat niciun instrument normativ în acest sens [42]. În temeiul celor afirmate la punctul precedent, această lacună nu poate fi suplinită prin impunerea obligației de traducere în sarcina statului care primește lucrătorii.

87. Mai mult, mecanismele de colaborare din Directiva 96/71 se dovedesc insuficiente pentru a se substitui obligației de traducere cu aceeași garanție de eficacitate [43]. Scopul acestora și persoanele responsabile sunt diferite, compatibile, dar nu se exclud reciproc. Susținem ideea Republicii Federale Germania și a Republicii Franceze potrivit căreia autoritățile statelor membre în materia muncii nu sunt în măsură să transmită documentele cu traducerea aferentă, întrucât nu se află în posesia acestora [44].

88. Pe de altă parte, nu suntem de acord cu Comisia atunci când aceasta contestă caracterul general al obligației de traducere, a cărei utilitate nu o admite decât în cazuri concrete, întrucât, prin faptul că nu se furnizează documente în limba țării gazdă, a) se elimină în practică controalele preventive și prin surprindere; b) se generează o mai mare insecuritate juridică pentru angajator și c) se ocazionează întârzieri în protecția drepturilor lucrătorilor.

89. Pe scurt, articolul 2 alineatul 3 din AEntG este conform cu articolul 49 CE.

40 — Directiva 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) stabilește un conținut minim la articolul 2.

41 — Punctul 24 din memoriul în apărare și punctul 25 din observațiile guvernului francez susțin o propunere în acest sens. Asociațiile de angajatori pot opta pentru modele europene uniforme.

42 — Ca răspuns la o întrebare pe care i-am adresat-o în cadrul ședinței, agentul Comisiei a declarat că nu avea cunoștință de existența unor inițiative de această natură, dar guvernul german a semnalat existența unui grup de studiu mixt compus din Comisie și din statele membre, dar care nu ajunsese la un acord la momentul respectiv.

43 — Comunicarea Comisiei intitulată „Orientări privind detașarea lucrătorilor efectuată în cadrul unei prestări de servicii" din 4 aprilie 2006 [COM(2006) 159 final] recunoaște implicit urgența ameliorării prin consacrarea punctului 3 „[c]oopării în materie de informare".

44 — Situația se regăsește în Germania, după cum a admis reprezentantul acesteia în cadrul ședinței. În această ipoteză, autoritățile trebuie să solicite acest document întreprinderii pentru a-l obține.

D — *Al treilea motiv: obligația de a indica postul ocupat*

1. Context

90. Articolul 3 alineatul 2 din AEntG impune întreprinderilor străine cu încadrare în muncă temporară obligația de a întocmi o declarație privind personalul detașat înainte de a începe un șantier și de a notifica schimbările locurilor de muncă, deși această obligație poate fi transferată, prin intermediul unui acord, întreprinderii care primește salariatul.

91. Comisia subliniază că întreprinderile cu încadrare în muncă temporară germane sunt scutite de astfel de notificări și că, prin urmare, prestarea transnațională a serviciilor se dovedește mai dificilă. Aceasta susține că nimic nu justifică diferența de tratament, care nu este eliminată nici de posibilitatea de a transfera întreprinderii utilizatoare obligația de a declara schimbarea locului de muncă.

92. Guvernul german susține că norma este compatibilă cu Directiva 96/71, care permite să se adopte dispoziții particulare pentru întreprinderile cu încadrare în muncă temporară, și cu articolul 49 CE, considerând că eficacitatea controalelor este favorizată și protecția lucrătorilor este ameliorată, fără a se determina un cost excesiv. Acesta menționează de asemenea o reformă legislativă în curs care urmărește ca sarcina să fie întotdeauna suportată de angajatorul muncitorului.

2. Examinarea motivului

93. În pofida celor afirmate de agentul german în ședință, discuția nu privește obligația de a notifica posturile ocupate, ci persoana care este responsabilă; or, articolul 3 alineatul 2 din AEntG se aplică numai prestatorilor comunitari de servicii care nu sunt stabiliți în Germania, ceea ce produce o inegalitate în raport cu cei care se află în această țară.

94. Curtea a afirmat în mai multe rânduri că o reglementare care acordă societăților prestatoare de servicii cu sediul în alt stat membru un tratament mai puțin favorabil decât cel acordat celor situate pe teritoriul național, provocând astfel o discriminare întemeiată pe stabilirea prestatorului sau pe originea activității, nu este compatibilă cu tratatul decât dacă se încadrează într-o excepție formulată expres în textul acestuia,

cum este cea menționată la articolul 46 alineatul (1) CE [45].

95. Prin urmare, restricțiile nu pot fi justificate decât prin motive de ordine publică, de sănătate publică și de siguranță publică, iar nu prin motive de interes general, de origine jurisprudențială, precum protecția lucrătorilor, destinate să legitimeze măsuri aplicabile în mod nediferențiat [46].

96. Împrejurările invocate de guvernul german pentru a menține diferențele de tratament nu țin nici de ordinea publică, nici de sănătate, nici de siguranță publică. Rămâne adevărat ceea ce am arătat deja în Concluziile prezentate în cauza Arblade și alții, și anume „că o bună parte din normele care constituie dreptul social în statele membre au caracterul normelor de ordine publică", fiind aplicabile „oricărei persoane care se găsește pe teritoriul statului membru în cauză" (punctul 85), însă reglementarea în cauză nu intră în această categorie. Noțiunea „ordine publică" în contextul comunitar în special, ca justificare a unei excepții de la libera prestare a serviciilor, trebuie să fie interpretată restrictiv [47]; aceasta trebuie să fie invocată în cazul unei amenințări reale și grave care compromite un interes fundamental al societății [48], situație care nu se regăsește în speță.

97. În sfârșit, nici facultatea de a transfera răspunderea în cauză întreprinderii care angajează lucrătorul în Germania nu justifică inegalitatea, dat fiind că este numai o simplă posibilitate. Dacă obligația de a notifica ar reveni acestei întreprinderi, limitarea, care, de altfel, nu este foarte oportună, ar dispărea, întrucât, după cum recunoaște guvernul german, angajatorul dispune de „informații mai recente și mai precise" cu privire la repartizare [49]. Între timp, constatăm încălcarea articolului 49 CE, întrucât neîndeplinirea obligațiilor se constituie în funcție de situația din statul membru la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, fără ca schimbările ulterioare să fie luate în considerare de către Curte [50].

45 — Hotărârea din 18 iunie 1991, ERT (C-260/89, Rec., p. I-2925, punctul 24), Hotărârea din 25 iulie 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda și alții (C-288/89, Rec., p. I-4007, punctul 11), și Hotărârea Comisia/Țările de Jos (C-353/89, Rec., p. I-4069, punctul 15), Hotărârea din 16 decembrie 1992, Comisia/Belgia (C-211/91, Rec., p. I-6757, punctele 10 și 11), Hotărârea din 4 mai 1993, Fedicine (C-17/92, Rec., p. I-2239, punctul 16), Hotărârea din 14 noiembrie 1995, Svensson și Gustavsson (C-484/93, Rec., p. I-3955, punctul 15), și Hotărârea din 21 martie 2002, Cura Anlagen (C-451/99, Rec., p. I-3193, punctul 31).

46 — Hotărârea din 21 octombrie 1999, Zenatti (C-67/98, Rec., p. I-7289, punctul 29), și Hotărârile citate anterior Kraus, punctul 32, Gebhard, punctul 37, și Cura Anlagen, punctul 32.

47 — Hotărârea din 4 decembrie 1974, Van Duyn (41/74, Rec., p. 1337, punctul 18), Hotărârea din 27 octombrie 1977, Bouchereau (30/77, Rec., p. 1999, punctul 33), Hotărârea din 19 ianuarie 1999, Calfa (C-348/96, Rec., p. I-11, punctul 23), Hotărârea din 29 aprilie 2004, Orfanopoulos și Oliveri (C-482/01 și C-493/01, Rec., p. I-5257, punctele 64 și 65), și Hotărârea din 14 octombrie 2004, Omega (C-36/02, Rec., p. I-9609, punctul 30).

48 — Hotărârea din 28 octombrie 1975, Rutili (36/75, Rec., p. 1219, punctul 28), Hotărârea din 18 mai 1982, Adoui și Cornuaille (115/81 și 116/81, Rec., p. 1665, punctul 8), Hotărârea din 14 martie 2000, Église de scientologie (C-54/99, Rec., p. I-1335, punctul 17), Hotărârea Bouchereau, punctul 35, și Hotărârea Omega, punctul 30, citate anterior.

49 — Punctul 38 din memoriul în replică.

50 — Hotărârea din 27 noiembrie 1990, Comisia/Grecia (C-200/88, Rec., p. I-4299, punctul 13), Hotărârea din 2 mai 1996, Comisia/Belgia (C-133/94, Rec., p. I-2323, punctul 17), Hotărârea din 30 ianuarie 2002, Comisia/Grecia (C-103/00, Rec., p. I-1147, punctul 23), Hotărârea din 16 ianuarie 2003, Comisia/Regatul Unit (C-63/02, Rec., p. I-821, punctul 11), și Hotărârea din 13 martie 2003, Comisia/Spania (C-333/01, Rec., p. I-2623, punctul 8).

VII — Corolar

98. Deducem din cele ce precedă că trebuie respinse excepțiile de inadmisibilitate a acțiunii formulate de guvernul german; referitor la motivele privind neîndeplinirea obligațiilor, articolul 1 alineatul 3 și articolul 3 alineatul 2 din AEntG încalcă articolul 49 CE, dar articolul 2 alineatul 3 din legea germană este conform cu acest articol din tratat.

VIII — Cheltuielile de judecată

99. Articolul 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții prevede că partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. În temeiul articolului 69 alineatul (3) din același text, în cazul în care părțile cad în pretenții cu privire la unul sau mai multe capete de cerere, hotărârea poate să repartizeze cheltuielile de judecată sau poate decide ca fiecare parte să suporte propriile cheltuieli de judecată.

100. Întrucât atât Comisia, cât și Republica Federală Germania au solicitat obligarea celeilalte părți la plata cheltuielilor de judecată și întrucât propunem admiterea a două dintre cele trei motive ale acțiunii, se impune obligarea Republicii Federale Germania la plata a două treimi din cheltuielile de judecată ale Comisiei, care, la rândul său, trebuie să plătească o treime din cheltuielile de judecată ale Republicii Federale Germania.

101. Potrivit articolului 69 alineatul (4) primul paragraf din Regulamentul de procedură, statul membru care intervine în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată.

IX — Concluzie

102. În temeiul considerațiilor precedente, propunem Curții:

1) constatarea că Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 49 CE, prin faptul că a impus întreprinderilor situate

în alt stat membru care, în cadrul unei prestări de servicii, detașează salariați pe teritoriul german, obligația de a cotiza la casa de concedii germană, chiar dacă lucrătorii beneficiază de o protecție comparabilă în temeiul legislației statului în care este stabilit angajatorul, și prin faptul că a impus întreprinderilor cu încadrare în muncă temporară situate într-un alt stat membru obligația de a notifica fiecare punere la dispoziție a unui lucrător unei întreprinderi care îl angajează în Germania, precum și fiecare post care îi este încredințat;

2) respingerea acțiunii cu privire la restul motivelor;

3) obligarea Republicii Federale Germania la plata a două treimi din cheltuielile de judecată efectuate de Comisia Comunităților Europene;

4) obligarea Comisiei la plata unei treimi din cheltuielile de judecată efectuate de Republica Federală Germania;

5) obligarea Republicii Franceze la suportarea propriilor cheltuieli de judecată.