ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

11 janvier 2007 *

Dans l'affaire C-208/05,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le Sozialgericht Berlin (Allemagne), par décision du 11 avril 2005, parvenue à la Cour le 12 mai 2005, dans la procédure

ITC Innovative Technology Center GmbH

contre

Bundesagentur für Arbeit,

LA COUR (troisième chambre),

composée de M. A. Rosas, président de chambre, MM. A. Borg Barthet, J. Malenovský, U. Lõhmus et A. Ó Caoimh (rapporteur), juges,

* Langue de procédure: l'allemand.

avocat général: M. P. Léger,
greffier: M^me L. Hewlett, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 4 mai 2006,

considérant les observations présentées:

— pour ITC Innovative Technology Center GmbH, par M^e L. A. Wenderoth, Rechtsanwalt,

— pour le gouvernement allemand, par M. M. Lumma et M^me C. Schulze-Bahr, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. V. Kreuschitz et M^me I. Kaufmann-Bühler, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 5 octobre 2006,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 18 CE, 39 CE, 49 CE et 87 CE, ce dernier lu en combinaison avec les articles 81 CE, 85 CE et 86 CE, ainsi que des articles 3 et 7 du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 2).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant ITC Innovative Technology Center GmbH (ci-après «ITC»), une agence de placement privée établie en Allemagne, au Bundesagentur für Arbeit (Agence fédérale de l'emploi, ci-après le «Bundesagentur») au sujet du refus de ce dernier de payer à ITC un bon de placement, au motif que l'emploi que cette dernière a procuré au demandeur d'emploi n'était pas assujetti aux cotisations obligatoires de l'assurance sociale en Allemagne.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

3 Aux termes de l'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 1612/68:

«Tout ressortissant d'un État membre, quel que soit le lieu de sa résidence, a le droit d'accéder à une activité salariée et de l'exercer sur le territoire d'un autre État membre, conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux de cet État.»

4 L'article 2 de ce règlement dispose:

«Tout ressortissant d'un État membre et tout employeur exerçant une activité sur le territoire d'un État membre peuvent échanger leurs demandes et offres d'emplois, conclure des contrats de travail et les mettre à exécution, conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives en vigueur, sans qu'il puisse en résulter de discrimination.»

5 L'article 3 du règlement nº 1612/68 dispose:

«1. Dans le cadre du présent règlement, ne sont pas applicables les dispositions législatives, réglementaires ou administratives ou les pratiques administratives d'un État membre:

— qui limitent ou subordonnent à des conditions non prévues pour les nationaux la demande et l'offre de l'emploi, l'accès à l'emploi et son exercice par les étrangers,

— ou qui, bien qu'applicables sans acception de nationalité, ont pour but ou effet exclusif ou principal d'écarter les ressortissants des autres États membres de l'emploi offert.

[...]»

6 L'article 7, paragraphes 1 et 2, du même règlement est libellé comme suit:

«1. Le travailleur ressortissant d'un État membre ne peut, sur le territoire des autres États membres, être, en raison de sa nationalité, traité différemment des travailleurs nationaux, pour toutes conditions d'emploi et de travail, notamment en matière de rémunération, de licenciement, et de réintégration professionnelle ou de réemploi s'il est tombé en chômage.

2. Il y bénéficie des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux.»

La réglementation nationale

7 Le code de la sécurité sociale (Sozialgesetzbuch, ci-après le «SGB») prévoit à l'article 421g de son livre III (ci-après le «SGB III»):

«(1) Ont droit à un bon de placement les salariés qui bénéficient d'une allocation ou d'une aide sociale au titre du chômage et qui n'ont pas été placés à l'issue d'une période de chômage de trois mois ou ceux qui occupent un emploi bénéficiant d'une aide à titre de mesure de création d'emploi ou d'adaptation structurelle en vertu de la sixième section du sixième chapitre. En délivrant le bon de placement, le Bundesagentur s'engage à acquitter, conformément aux dispositions ci-après, la commission due à l'intermédiaire auquel le salarié a fait appel et qui a procuré à ce dernier un emploi assujetti aux cotisations obligatoires de l'assurance sociale, à raison d'un temps de travail hebdomadaire d'au moins 15 heures. Le bon de placement est valable pour des périodes successives de trois mois.

[...]»

8 Aux termes de l'article 1er du livre IV du SGB (ci-après le «SGB IV»):

«(1) [...] Les dispositions du présent livre, à l'exception des premier et deuxième titres de la quatrième section et de la cinquième section, s'appliquent également à la promotion de l'emploi.

[...]»

9 L'article 3 du SGB IV prévoit:

«Les dispositions relatives à l'obligation d'assurance et au droit à l'assurance s'appliquent,

1. dans la mesure où elles supposent une activité salariée ou indépendante, à toutes les personnes exerçant l'une ou l'autre de ces activités dans le champ d'application du présent code,

[...]»

10 Aux termes de l'article 30 du livre I du SGB:

«(1) Les dispositions du présent code s'appliquent à toutes les personnes dont le domicile ou la résidence habituelle sont situés dans son champ d'application.

(2) Ces dispositions s'appliquent sans préjudice des règles du droit supranational ou international.

[...]»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

11 Le 27 août 2003, ITC a conclu un contrat de placement avec M. Halacz, demandeur d'emploi. Ce contrat mettait à la charge d'ITC l'obligation d'aider ce dernier à accéder à un emploi assujetti aux cotisations obligatoires de l'assurance sociale et d'accomplir toutes les prestations nécessaires à la réalisation de ce placement.

12 M. Halacz avait présenté à ITC le bon de placement que le Bundesagentur lui avait octroyé. Le bon précisait que le demandeur d'emploi pouvait faire appel à un ou plusieurs intermédiaires de son choix et que le montant stipulé sur le bon serait versé à l'intermédiaire privé lui ayant procuré une relation d'emploi. Aux termes des dispositions pertinentes du SGB III, la rémunération est versée à la condition, notamment, que l'emploi soit assujetti aux cotisations obligatoires de l'assurance sociale, que la durée de travail soit d'au moins quinze heures par semaine et que la durée de l'emploi convenue soit d'au moins trois mois.

13 Le 3 septembre 2003, à la suite de l'intervention d'ITC, M. Halacz a conclu un contrat de travail à durée déterminée avec une société établie aux Pays-Bas, pour une période allant du 4 septembre 2003 jusqu'au 4 mars 2004. Cet employeur a confirmé qu'il s'agissait d'une relation d'emploi assujettie aux cotisations obligatoires de l'assurance sociale et que la durée de travail était d'au moins quinze heures par semaine.

14 Par lettre du 15 septembre 2003, ITC a sollicité du Bundesagentur le paiement, dans un premier temps, d'une somme de 1 000 euros, conformément au bon de placement qu'elle présentait en même temps. Le Bundesagentur a rejeté cette demande par décision administrative du 2 octobre 2003, au motif que M. Halacz n'avait pas été placé dans un emploi assujetti aux cotisations obligatoires de l'assurance sociale sur le territoire allemand.

15 La réclamation introduite le 16 octobre 2003 par ITC a été rejetée par le Bundesagentur par décision administrative du 27 octobre 2003, au motif que la notion d'assurance sociale obligatoire était définie aux articles 1er, 2 et 3 du SGB IV, dispositions qui régiraient également le SGB III. Les dispositions relatives à l'assurance sociale obligatoire s'appliqueraient ainsi à toutes les personnes engagées dans une relation d'emploi sur le territoire d'application du SGB, à savoir sur le territoire allemand.

16 Le 14 novembre 2003, ITC a introduit devant le Sozialgericht Berlin un recours en annulation contre la décision du Bundesagentur du 2 octobre 2003, telle que confirmée par la décision rendue le 27 octobre 2003 à la suite de sa réclamation.

17 Tout en déclarant que l'article 421g, paragraphe 1, deuxième phrase, du SGB III peut être interprété de manière conforme au droit communautaire, cette juridiction constate que, en application du seul droit allemand, celui-ci s'applique uniquement aux emplois exercés sur le territoire d'application du SGB.

18 Dans ces conditions, le Sozialgericht Berlin a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Dans quelle mesure une interprétation de l'article 421g, paragraphe 1, deuxième phrase, du SGB III, en ce sens qu'il convient d'entendre par emploi assujetti aux cotisations obligatoires de l'assurance sociale uniquement un emploi de ce type exercé sur le territoire d'application du [SGB], porte-t-elle atteinte à des règles du droit communautaire protégeant la libre circulation des personnes, inscrite en particulier aux articles 18 CE et 39 CE, ainsi qu'aux articles 3 et 7 du règlement (CEE) nº 1612/68?

2) a) Dans quelle mesure est-il possible et nécessaire d'interpréter cette disposition de façon conforme au droit communautaire afin d'éviter l'infraction qui résulterait le cas échéant de l'hypothèse visée à la première question?

b) Dans le cas où il ne serait pas possible ou nécessaire de l'interpréter de façon conforme au droit communautaire, dans quelle mesure l'article 421g, paragraphe 1, deuxième phrase, du SGB III est-il contraire aux règles du droit communautaire protégeant la libre circulation des travailleurs?

3) Dans quelle mesure une interprétation de l'article 421g, paragraphe 1, deuxième phrase, du SGB III, en ce sens qu'il convient d'entendre par emploi assujetti aux cotisations obligatoires de l'assurance sociale uniquement un emploi de ce type exercé sur le territoire d'application du [SGB], porte-t-elle atteinte à des règles du droit communautaire protégeant la libre prestation des services et la concurrence, inscrites en particulier aux articles 49 CE, 50 CE et 87 CE, lu en combinaison avec les articles 81 CE, 85 CE et 86 CE, ou à d'autres règles du droit communautaire?

4) a) Dans quelle mesure est-il possible et nécessaire d'interpréter cette disposition de façon conforme au droit communautaire afin d'éviter l'infraction qui résulterait le cas échéant de l'hypothèse visée à la troisième question?

b) Dans le cas où il ne serait pas possible ou nécessaire de l'interpréter de façon conforme au droit communautaire: dans quelle mesure l'article 421g, paragraphe 1, deuxième phrase, du SGB III est-il contraire au droit communautaire dans la mesure où la libre circulation des travailleurs n'est pas protégée?»

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question et la deuxième question, sous b), relatives à la libre circulation des travailleurs

19 Par ces questions, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 39 CE ainsi que les articles 3 et 7 du règlement n° 1612/68 s'opposent à ce qu'une disposition nationale, telle que l'article 421g, paragraphe 1, deuxième phrase, du SGB III, prévoie que le versement par un État membre à une agence de placement privée de la rémunération due par un demandeur d'emploi à cette agence au titre du placement de ce dernier soit soumis à la condition que l'emploi trouvé par cet intermédiaire soit assujetti aux cotisations obligatoires de l'assurance sociale sur le territoire dudit État.

20 En premier lieu, il convient de répondre à l'argument du gouvernement allemand selon lequel une agence de placement privée, telle qu'ITC, ne pourrait se prévaloir ni de l'article 39 CE ni du règlement n° 1612/68 au motif que, agissant en tant qu'intermédiaire et non en tant que travailleur salarié, elle ne relèverait pas du domaine d'application ratione personae de ces dispositions. Il fait référence à cet égard à l'arrêt du 11 décembre 1997, Job Centre, dit «Job Centre II» (C-55/96, Rec. p. I-7119, point 13).

21 L'article 39, paragraphe 1, CE énonce, en des termes généraux, que la libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté européenne. Aux termes des paragraphes 2 et 3 de cet article, cette liberté implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération ainsi que les autres conditions de travail, et comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par

des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, de répondre à des emplois effectivement offerts, de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres, d'y séjourner afin d'y exercer un emploi dans les mêmes conditions que les nationaux et d'y demeurer au terme de celui-ci.

22 Toutefois, s'il est établi que ces droits de libre circulation prévus à l'article 39 CE bénéficient aux travailleurs y compris aux demandeurs d'emploi (voir, en ce sens, arrêt du 26 février 1991, Antonissen, C-292/89, Rec. p. I-745, points 12 et 13), rien dans le libellé de cet article n'indique que ces droits ne peuvent être invoqués par autrui (voir arrêt du 7 mai 1998, Clean Car Autoservice, C-350/96, Rec. p. I-2521, point 19).

23 Ainsi que la Cour l'a déjà jugé, pour être efficace et utile, le droit des travailleurs d'être engagés et occupés sans discrimination doit nécessairement avoir comme complément le droit des employeurs de les engager dans le respect des règles en matière de libre circulation des travailleurs (arrêt Clean Car Autoservice, précité, point 20).

24 En ce qui concerne une agence de placement privée, telle qu'ITC, celle-ci s'occupe des activités de médiation et d'interposition entre les demandes et les offres d'emploi. Un contrat de placement conclu avec un demandeur d'emploi confère dès lors à cette agence un rôle d'intermédiaire, dans la mesure où elle représente ledit demandeur et cherche à lui procurer un emploi.

25 Dans ces conditions, il ne peut être exclu qu'une agence de placement privée puisse, dans certaines circonstances, se prévaloir des droits directement reconnus aux travailleurs communautaires par l'article 39 CE.

26 En effet, pour être efficace et utile, le droit des travailleurs d'accéder à une activité salariée et de l'exercer sur le territoire d'un autre État membre sans discrimination doit également avoir comme complément le droit des intermédiaires, telle une agence privée de placement, de les aider à se procurer un emploi dans le respect des règles en matière de libre circulation des travailleurs.

27 Cette interprétation desdites règles s'impose d'autant plus dans des circonstances telles que celles en cause en l'espèce au principal lorsqu'une agence de placement privée a conclu un contrat de placement avec le demandeur d'emploi en vertu d'un bon de placement délivré à ce dernier aux termes duquel le Bundesagentur s'engage à prendre en charge les frais de l'agence de placement privée si elle procure à ce demandeur d'emploi un contrat de travail répondant à certains critères. Dans ces circonstances, il appartient à l'agence de placement privée et non au demandeur d'emploi de réclamer au Bundesagentur la prise en charge de la rémunération due à cette agence.

28 Rien dans le raisonnement de la Cour dans l'arrêt Job Centre II, précité, ne s'oppose à cette interprétation des dispositions du traité CE en matière de libre circulation des travailleurs.

29 En deuxième lieu, s'agissant de l'argument du gouvernement allemand selon lequel ITC ne pourrait pas se prévaloir des droits prévus à l'article 39 CE au motif que cette agence serait établie dans un seul État membre, il convient de rappeler que les règles du traité en matière de libre circulation des personnes et les actes pris en exécution de celles-ci ne peuvent être appliqués à des activités qui ne présentent aucun facteur de rattachement à l'une quelconque des situations envisagées par le droit communautaire et dont l'ensemble des éléments pertinents se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre (arrêts du 26 janvier 1999, Terhoeve, C-18/95, Rec. p. I-345, point 26, et du 11 octobre 2001, Khalil e.a., C-95/99 à C-98/99 et C-180/99, Rec. p. I-7413, point 69).

30 Toutefois, même si une agence de placement privée établie en Allemagne, telle qu'ITC, souhaitait se prévaloir des règles relatives à la libre circulation des travailleurs vis-à-vis des autorités allemandes, cela n'aurait pas d'incidence sur l'application desdites règles. En effet, cette agence se plaint précisément d'avoir été défavorisée par le système de bons de placement établi par l'article 421g, paragraphe 1, deuxième phrase, du SGB III, de sorte que le demandeur d'emploi auquel elle a procuré un emploi a été ou aurait pu être également défavorisé, du fait que cet emploi se situait dans un autre État membre (voir également, en ce sens, arrêt Terhoeve, précité, point 28).

31 En troisième lieu, en ce qui concerne la question de savoir si une réglementation nationale telle que celle en cause en l'espèce au principal constitue une restriction à la libre circulation des travailleurs, il convient de rappeler que l'ensemble des dispositions du traité relatives à la libre circulation des personnes visent à faciliter, pour les ressortissants communautaires, l'exercice d'activités professionnelles de toute nature sur le territoire de la Communauté et s'opposent aux mesures qui pourraient défavoriser ces ressortissants lorsqu'ils souhaitent exercer une activité économique sur le territoire d'un autre État membre (arrêts du 7 juillet 1988, Wolf e.a., 154/87 et 155/87, Rec. p. 3897, point 13; du 15 décembre 1995, Bosman, C-415/93, Rec. p. I-4921, point 94; Terhoeve, précité, point 37; du 27 janvier 2000, Graf, C-190/98, Rec. p. I-493, point 21, et du 17 mars 2005, Kranemann, C-109/04, Rec. p. I-2421, point 25).

32 Dans ce contexte, les ressortissants des États membres disposent en particulier du droit, qu'ils tirent directement du traité, de quitter leur État d'origine pour se rendre sur le territoire d'un autre État membre et y séjourner afin d'y exercer une activité économique (voir, notamment, arrêts précités Bosman, point 95, et Terhoeve, point 38).

33 Des dispositions nationales qui empêchent ou dissuadent un travailleur ressortissant d'un État membre de quitter son État d'origine pour exercer son droit à la libre circulation constituent, dès lors, des entraves à cette liberté même si elles

s'appliquent indépendamment de la nationalité des travailleurs concernés (arrêts Bosman, précité, point 96; Terhoeve, précité, point 39; Graf, précité, point 23; du 30 septembre 2003, Köbler, C-224/01, Rec. p. I-10239, point 74; du 2 octobre 2003, Van Lent, C-232/01, Rec. p. I-11525, point 16, et Kranemann, précité, point 26).

34 En effet, il serait incompatible avec le droit de la libre circulation qu'un travailleur ou un demandeur d'emploi puisse se voir appliquer dans l'État membre dont il est ressortissant un traitement moins favorable que celui dont il bénéficierait s'il n'avait pas fait usage des facilités ouvertes par le traité en matière de circulation (voir, en ce sens, arrêts du 11 juillet 2002, D'Hoop, C-224/98, Rec. p. I-6191, point 30, et du 29 avril 2004, Pusa, C-224/02, Rec. p. I-5763, point 18).

35 Dans la mesure où une réglementation nationale prévoit que l'État membre ne s'acquitte de la rémunération due à une agence de placement privée que si l'emploi procuré par cette agence est assujetti aux cotisations obligatoires de l'assurance sociale dans cet État, un demandeur d'emploi pour lequel ladite agence a procuré un emploi assujetti aux cotisations obligatoires de l'assurance sociale dans un autre État membre se trouve dans une situation plus défavorable que si l'agence en question avait procuré un emploi dans cet État membre, puisqu'il aurait en pareil cas bénéficié de la prise en charge de la rémunération due à l'agence intermédiaire au titre du placement.

36 Une telle réglementation, qui crée une entrave pouvant dissuader les demandeurs d'emploi, notamment ceux dont les ressources financières sont limitées, et, par conséquent, les agences de placement privées, de chercher un travail dans un autre État membre dès lors que la commission de placement ne sera pas acquittée par l'État membre d'origine desdits demandeurs, est, en principe, interdite par l'article 39 CE. Par conséquent, il n'est pas nécessaire d'examiner s'il y a eu violation des articles 3 et 7 du règlement n° 1612/68.

37 Une mesure qui entrave la libre circulation des travailleurs ne peut être admise que si elle poursuit un objectif légitime compatible avec le traité et se justifie par des raisons impérieuses d'intérêt général. Mais encore faut-il, en pareil cas, que l'application d'une telle mesure soit propre à garantir la réalisation de l'objectif en cause et n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif (voir, notamment, arrêt Kranemann, précité, point 33).

38 Il y a lieu, dès lors, d'examiner si une mesure telle que le système de bons de placement allemand peut être justifiée, en premier lieu, par le fait qu'un tel système représente un nouvel instrument de la politique du marché du travail national visant à améliorer le placement des travailleurs ainsi qu'à diminuer le chômage, en deuxième lieu, par le fait qu'il vise à protéger l'assurance sociale nationale qui ne peut être assurée que grâce aux cotisations versées sur le plan national et qui subirait des pertes de cotisations en cas de placement des demandeurs d'emploi dans d'autres États membres, et, en dernier lieu, par le fait qu'il vise à protéger le marché du travail national contre la perte de main-d'œuvre qualifiée.

39 En ce qui concerne la première justification visée, il y a lieu de rappeler qu'il incombe aux États membres de choisir les mesures susceptibles de réaliser les objectifs qu'ils poursuivent en matière d'emploi. La Cour a reconnu que les États membres disposent d'une large marge d'appréciation dans l'exercice de cette compétence. En outre, il ne saurait être contesté que la promotion de l'embauche constitue un objectif légitime de politique sociale (voir, en ce qui concerne l'égalité de traitement entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins, arrêts du 9 février 1999, Seymour-Smith et Perez, C-167/97, Rec. p. I-623, points 71 et 74, ainsi que du 11 septembre 2003, Steinicke, C-77/02, Rec. p. I-9027, points 61 et 62).

40 Toutefois, la marge d'appréciation dont les États membres disposent en matière de politique sociale ne saurait justifier qu'il soit porté atteinte aux droits que les

particuliers tirent des dispositions du traité consacrant leurs libertés fondamentales (voir arrêts précités Terhoeve, point 44; Seymour-Smith et Perez, point 75, et Steinicke, point 63).

41 Or, de simples affirmations générales concernant l'aptitude du système de bons de placement en cause au principal à améliorer le placement des travailleurs ainsi qu'à diminuer le chômage en Allemagne ne sauraient suffire à démontrer que l'objectif de ce système justifie que l'exercice de l'une des libertés fondamentales du droit communautaire soit restreinte ni à fournir des éléments permettant raisonnablement d'estimer que les moyens choisis sont ou pourraient être aptes à la réalisation de cet objectif.

42 Il en va de même pour la deuxième justification tirée de la protection du système de sécurité sociale allemand. En effet, l'existence d'un lien de causalité entre la perte de cotisations sociales en Allemagne et le placement d'un demandeur d'emploi dans un autre État membre n'a pas été établie. De plus, compte tenu du taux de chômage élevé en Allemagne, il n'est pas manifeste qu'un emploi vacant dans cet État le reste plus longtemps au motif qu'un demandeur d'emploi a été placé dans un autre État membre.

43 S'il est vrai qu'un risque d'atteinte grave à l'équilibre financier d'un système de sécurité sociale peut constituer une raison impérieuse d'intérêt général (voir, notamment, arrêt du 28 avril 1998, Kohll, C-158/96, Rec. p. I-1931, point 41), un tel risque n'a pas été démontré en l'espèce. En fait, les pertes de cotisations du régime de sécurité sociale allemand peuvent être modérées. D'une part, si le demandeur d'emploi placé dans un autre État membre n'est plus tenu de payer des cotisations sociales dans son État membre d'origine, ce dernier n'est plus tenu de lui verser des indemnités de chômage. D'autre part, la nature même de la libre circulation des travailleurs établie par le traité implique que le départ d'un travailleur vers un autre État membre soit susceptible d'être compensé par l'arrivée d'un travailleur venant d'un autre État membre.

44 À supposer même que l'organisation du marché du travail, y compris la prévention de la perte de main-d'œuvre qualifiée, puisse, dans certaines circonstances et en respectant certaines conditions, justifier des restrictions à la libre circulation des travailleurs, il convient, en tout état de cause, de relever qu'une réglementation nationale telle que celle en cause en l'espèce au principal va au-delà de ce qui apparaît nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis. Pareils objectifs ne peuvent justifier que soit refusé de manière systématique le bénéfice des bons de placement aux demandeurs d'emploi placés dans d'autres États membres. En effet, une telle mesure équivaut à la négation même de la libre circulation des travailleurs établie à l'article 39 CE, qui vise à garantir aux travailleurs et aux demandeurs d'emploi communautaires le droit d'accéder à une activité salariée de leur choix et de l'exercer sur le territoire d'un autre État membre (voir, en ce qui concerne la liberté d'établissement, arrêt du 5 novembre 2002, Überseering, C-208/00, Rec. p. I-9919, point 93).

45 Dans ces circonstances, il y a lieu de répondre à la première question et à la deuxième question, sous b), que l'article 39 CE s'oppose à ce qu'une réglementation nationale, telle que l'article 421g, paragraphe 1, deuxième phrase, du SGB III, prévoie que le versement par un État membre à une agence de placement privée de la rémunération due par un demandeur d'emploi à cette agence au titre du placement de ce dernier soit soumis à la condition que l'emploi trouvé par cet intermédiaire soit assujetti aux cotisations obligatoires de l'assurance sociale sur le territoire de cet État.

Sur la troisième question

46 Par cette question, la juridiction de renvoi demande en substance, d'une part, si les articles 49 CE et 50 CE s'opposent à ce qu'une réglementation nationale, telle que l'article 421g, paragraphe 1, deuxième phrase, du SGB III, prévoie que le versement par un État membre à une agence de placement privée de la rémunération due par

un demandeur d'emploi à cette agence au titre du placement de ce dernier soit soumis à la condition que l'emploi trouvé par cet intermédiaire soit assujetti aux cotisations obligatoires de l'assurance sociale sur le territoire de cet État. D'autre part, elle demande si l'article 87 CE, lu en combinaison avec les articles 81 CE, 85 CE et 86 CE, s'oppose à une telle réglementation.

Sur les dispositions du traité en matière d'aides d'État

47 À cet égard, il ressort de la décision de renvoi que le Sozialgericht Berlin demande, en substance, si les bons de placement prévus à l'article 421g, paragraphe 1, deuxième phrase, du SGB III constituent des aides d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE, dans la mesure où le fait de libérer le demandeur d'emploi de son obligation de payer à l'agence de placement privée la rémunération due à cette dernière au titre du placement qu'elle lui a procuré peut revenir à favoriser ces agences intermédiaires.

48 À cet égard, il convient, d'une part, de rappeler qu'il appartient au seul juge national, qui est saisi du litige et qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir, d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour (voir, notamment, arrêt Bosman, précité, point 59).

49 Néanmoins, la Cour a estimé ne pas pouvoir statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale lorsqu'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation ou l'appréciation de la validité d'une règle communautaire, demandées par la juridiction nationale, n'ont aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou

encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait ou de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées (voir, notamment, arrêt du 13 juillet 2000, Idéal tourisme, C-36/99, Rec. p. I-6049, point 20).

50 En l'espèce, la juridiction de renvoi n'explique pas l'implication d'une éventuelle qualification du système de bons de placement établi par la réglementation litigieuse en tant qu'aide d'État pour le litige pendant devant elle.

51 De plus, si cette juridiction explique, de manière générale, le fonctionnement du système de bons de placement en cause au principal, l'absence d'indications concrètes relatives à l'existence ou non d'un avantage et à l'incidence dudit système sur les échanges entre États membres ne permet pas de vérifier s'il est conforme aux règles communautaires applicables en matière d'aides étatiques (voir, en ce sens, arrêt du 13 mars 2001, PreussenElektra, C-379/98, Rec. p. I-2099, points 58 à 62, et ordonnance du 8 octobre 2002, Viacom, C-190/02, Rec. p. I-8287, point 21).

52 En l'absence d'indications suffisantes, il n'est pas possible de délimiter le problème concret d'interprétation qui pourrait être soulevé par rapport aux dispositions du droit communautaire en matière de concurrence dont la juridiction de renvoi demande l'interprétation. Or, l'exigence de précision quant au contexte factuel et réglementaire vaut tout particulièrement dans le domaine de la concurrence, qui est caractérisé par des situations de fait et de droit complexes (ordonnance du 19 mars 1993, Banchero, C-157/92, Rec. p. I-1085, point 5; arrêt du 13 avril 2000, Lehtonen et Castors Braine, C-176/96, Rec. p. I-2681, point 22, et ordonnance du 28 juin 2000, Laguillaumie, C-116/00, Rec. p. I-4979, point 19).

53 Eu égard à ces considérations, il n'y a pas lieu de répondre à cette partie de la troisième question.

Sur la libre prestation de services

54 Il convient, à titre liminaire, de rappeler que l'activité de placement de main-d'œuvre constitue, conformément à la jurisprudence, une prestation de services au sens des articles 49 CE et 50 CE (voir arrêts du 18 janvier 1979, Van Wesemael, 110/78 et 111/78, Rec. p. 35, point 7, et du 17 décembre 1981, Webb, 279/80, Rec. p. 3305, points 8 et 9).

55 S'agissant de la question de savoir si une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, comporte une restriction interdite au titre de l'article 49 CE, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la libre prestation des services exige non seulement l'élimination de toute discrimination à l'encontre du prestataire de services établi dans un autre État membre en raison de sa nationalité, mais également la suppression de toute restriction, même si elle s'applique indistinctement aux prestataires nationaux et à ceux des autres États membres, lorsqu'elle est de nature à prohiber, à gêner ou à rendre moins attrayantes les activités du prestataire établi dans un autre État membre, où il fournit légalement des services analogues (voir, notamment, arrêts du 18 juin 1998, Corsica Ferries France, C-266/96, Rec. p. I-3949, point 56; du 23 novembre 1999, Arblade e.a., C-369/96 et C-376/96, Rec. p. I-8453, point 33, et du 20 février 2001, Analir e.a., C-205/99, Rec. p. I-1271, point 21).

56 En application de cette règle, la libre prestation des services peut, contrairement à l'argument du gouvernement allemand, être invoquée par une entreprise à l'égard de l'État où elle est établie dès lors que les services sont fournis à des destinataires établis dans un autre État membre et, d'une façon plus générale, dans tous les cas où un prestataire de services offre des services sur le territoire d'un État membre autre que celui dans lequel il est établi (voir, notamment, arrêt du 5 octobre 1994, Commission/France, C-381/93, Rec. p. I-5145, point 14).

57 En subordonnant le paiement du bon de placement à la condition que le demandeur d'emploi soit placé dans un emploi assujetti aux cotisations obligatoires de l'assurance sociale sur le territoire national, une réglementation telle que celle en cause au principal comporte une restriction à la libre prestation de services fondée sur le lieu d'exécution de cette prestation.

58 En effet, une telle réglementation est susceptible d'affecter le destinataire de services, à savoir, en l'espèce au principal, le demandeur d'emploi qui doit, lorsque l'emploi procuré par l'agence de placement privée se situe dans un autre État membre, acquitter lui-même la rémunération due à ladite agence.

59 Quant à l'agence de placement privée, prestataire de services, si elle peut certes continuer à exercer son activité de placement dans d'autres États membres, le fait de placer un demandeur d'emploi dans un autre État membre implique que la rémunération du placement ne sera plus acquittée par le Bundesagentur, mais incombera au demandeur d'emploi lui-même. Dès lors, si l'activité de cette agence de placement n'est pas exclue, la possibilité d'étendre son activité aux autres États membres sera restreinte, dans la mesure où ce sera largement en vertu de l'existence du système de bons de placement que nombre de demandeurs d'emploi auront recours aux services de cette agence et également en vertu dudit système que cette dernière pourra placer un demandeur d'emploi dans un autre État membre sans encourir un risque de défaut de paiement.

60 Quant à la question de savoir s'il existe également une entrave à la libre prestation de services des agences de placement de main-d'œuvre établies en dehors du territoire allemand, il convient de relever que celle-ci revêt, eu égard aux faits du litige au principal, un caractère hypothétique, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'y répondre en l'espèce.

61 S'agissant, finalement, de la question de savoir si une telle entrave peut être justifiée, dans la mesure où les motifs invoqués pour justifier cette entrave à la libre prestation des services sont identiques à ceux examinés aux points 37 à 44 du présent arrêt en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs, il convient de conclure qu'une réglementation nationale telle que l'article 421g, paragraphe 1, deuxième phrase, du SGB III va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis.

62 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la troisième question que les articles 49 CE et 50 CE s'opposent à ce qu'une réglementation nationale, telle que l'article 421g, paragraphe 1, deuxième phrase, du SGB III, prévoie que le versement par un État membre à une agence de placement privée de la rémunération due par un demandeur d'emploi à cette agence au titre du placement de ce dernier soit soumis à la condition que l'emploi trouvé par cet intermédiaire soit assujetti aux cotisations obligatoires de l'assurance sociale sur le territoire de cet État.

Sur la première question, relative à la citoyenneté de l'Union européenne

63 Par cette question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 18 CE s'oppose à une disposition nationale telle que l'article 421g, paragraphe 1, deuxième phrase, du SGB III.

64 À cet égard, il suffit de rappeler que l'article 18 CE, qui énonce de manière générale le droit, pour tout citoyen de l'Union, de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, trouve une expression spécifique aux articles 39 CE et 49 CE en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs et la libre prestation des services.

65 Or, dans la mesure où l'affaire au principal relève de ces dernières dispositions, il n'est pas nécessaire de se prononcer sur l'interprétation de l'article 18 CE (voir arrêts du 26 novembre 2002, Oteiza Olazabal, C-100/01, Rec. p. I-10981, point 26, et du 6 février 2003, Stylianakis, C-92/01, Rec. p. I-1291, point 20).

Sur la deuxième question, sous a), et la quatrième question, sous a)

66 Par ces questions, la juridiction de renvoi demande, en substance, dans quelle mesure il est possible et nécessaire d'interpréter une disposition de droit interne de façon conforme au droit communautaire.

67 Il y a lieu de rappeler, à titre liminaire, que les dispositions des articles 39 CE, 49 CE et 50 CE confèrent aux particuliers des droits qu'ils peuvent faire valoir en justice et que les juridictions nationales doivent sauvegarder (voir arrêts du 3 décembre 1974, Van Binsbergen, 33/74, Rec. p. 1299, point 26, et du 4 décembre 1974, Van Duyn, 41/74, Rec. p. 1337, point 7).

68 Selon une jurisprudence constante, il appartient à la juridiction nationale de donner à la disposition de droit interne, dans toute la mesure où une marge d'appréciation lui est accordée par son droit national, une interprétation et une application conformes aux exigences du droit communautaire (voir arrêts du 4 février 1988, Murphy e.a., 157/86, Rec. p. 673, point 11, et du 26 septembre 2000, Engelbrecht, C-262/97, Rec. p. I-7321, point 39).

69 Si une telle application conforme n'est pas possible, la juridiction nationale a l'obligation d'appliquer intégralement le droit communautaire et de protéger les droits que celui-ci confère aux particuliers, en laissant au besoin inappliquée toute disposition contraire du droit interne (voir, en ce sens, arrêts Murphy e.a., précité, point 11; du 29 avril 1999, Ciola, C-224/97, Rec. p. I-2517, point 26, et Engelbrecht, précité, point 40).

70 Dès lors, il convient de répondre à la deuxième question, sous a), et à la quatrième question, sous a), qu'il appartient à la juridiction nationale de donner à une disposition de droit interne, dans toute la mesure où une marge d'appréciation lui est accordée par son droit national, une interprétation et une application conformes aux exigences du droit communautaire et, pour autant qu'une telle interprétation conforme n'est pas possible, s'agissant des dispositions du traité qui confèrent aux particuliers des droits qu'ils peuvent faire valoir en justice et que les juridictions nationales doivent sauvegarder, de laisser inappliquée toute disposition du droit interne qui serait contraire auxdites dispositions.

Sur les dépens

71 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (troisième chambre) dit pour droit:

1) Les articles 39 CE, 49 CE et 50 CE s'opposent à ce qu'une réglementation nationale, telle que l'article 421g, paragraphe 1, deuxième phrase, du

livre III du code de la sécurité sociale allemand, prévoie que le versement par un État membre à une agence de placement privée de la rémunération due par un demandeur d'emploi à cette agence au titre du placement de ce dernier soit soumis à la condition que l'emploi trouvé par cet intermédiaire soit assujetti aux cotisations obligatoires de l'assurance sociale sur le territoire de cet État.

2) **Il appartient à la juridiction nationale de donner à une disposition de droit interne, dans toute la mesure où une marge d'appréciation lui est accordée par son droit national, une interprétation et une application conformes aux exigences du droit communautaire et, pour autant qu'une telle interprétation conforme n'est pas possible, s'agissant des dispositions du traité CE qui confèrent aux particuliers des droits qu'ils peuvent faire valoir en justice et que les juridictions nationales doivent sauvegarder, de laisser inappliquée toute disposition du droit interne qui serait contraire auxdites dispositions.**

Signatures