ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

21 janvier 2010 *

Dans l'affaire C-546/07,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 5 décembre 2007,

Commission européenne, représentée par M. E. Traversa et M^me^ P. Dejmek, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

soutenue par:

République de Pologne, représentée par M. M. Dowgielewicz, en qualité d'agent,

partie intervenante,

* Langue de procédure: l'allemand.

contre

République fédérale d'Allemagne, représentée par MM. J. Möller, M. Lumma et C. Blaschke, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

LA COUR (troisième chambre),

composée de M. J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), président de la deuxième chambre, faisant fonction de président de la troisième chambre, MM. A. Rosas, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh et A. Arabadjiev, juges,

avocat général: M. J. Mazák,
greffier: M. R. Grass,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 30 septembre 2009,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que:

— en interprétant, dans sa pratique administrative, les termes «entreprise de l'autre partie» figurant à l'article 1er, paragraphe 1, de la convention du 31 janvier 1990 entre le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le gouvernement de la République de Pologne relative au détachement de travailleurs d'entreprises polonaises pour l'exécution de contrats d'entreprise, telle que modifiée les 1er mars et 30 avril 1993 (BGBl. 1993 II, p. 1125, ci-après la «convention germano-polonaise»), comme signifiant «entreprise allemande», et

— en ayant étendu, en vertu de la clause sur la protection du marché du travail contenue dans la fiche 16a de l'Agence fédérale de l'emploi de la République fédérale d'Allemagne, intitulée «Emploi de travailleurs étrangers des nouveaux États membres de l'Union européenne dans le cadre de contrats d'entreprise en République fédérale d'Allemagne» (Merkblatt 16a, «Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten der EU im Rahmen von Werkverträgen in der Bundesrepublik Deutschland», ci-après la «fiche 16a»), les restrictions régionales à l'accès au marché de l'emploi, et ce après le 16 avril 2003, date de signature du traité d'adhésion de la République de Pologne à l'Union européenne (JO 2003, L 236, p. 17, ci-après le «traité d'adhésion»),

la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 49 CE et a enfreint la clause de 'standstill' inscrite au chapitre 2, paragraphe 13, de l'annexe XII de l'acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République slovaque, et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne (JO 2003, L 236, p. 33, ci-après l'«acte d'adhésion»).

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

L'acte d'adhésion

2 L'article 24 de l'acte d'adhésion stipule:

«Les mesures énumérées dans la liste figurant aux annexes V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII et XIV du présent acte sont applicables en ce qui concerne les nouveaux États membres dans les conditions définies par lesdites annexes.»

3 L'annexe XII de l'acte d'adhésion est intitulée «Liste visée à l'article 24 de l'acte d'adhésion: Pologne». Le chapitre 2 de cette annexe, intitulé «Libre circulation des personnes», contient un paragraphe 13, lequel dispose:

«Pour faire face à des perturbations graves ou des menaces de perturbations graves dans certains secteurs sensibles des services de leur marché du travail qui pourraient surgir dans certaines régions à la suite d'une prestation de services transnationale, telle qu'elle est définie à l'article 1er de la directive 96/71/CE, aussi longtemps qu'elles appliquent à la libre circulation des travailleurs polonais, en vertu des dispositions transitoires précitées, des mesures nationales ou des mesures résultant d'accords bilatéraux, l'Allemagne et l'Autriche peuvent, après en avoir averti la Commission, déroger à l'article 49, premier alinéa, du traité CE en vue de limiter, dans le contexte de la prestation de services par des entreprises établies en Pologne, la circulation temporaire de travailleurs dont le droit d'accepter du travail en Allemagne et en Autriche est soumis à des mesures nationales.

[…]

L'application du présent paragraphe n'a pas pour effet de créer, pour la circulation temporaire des travailleurs dans le contexte de la prestation de services transnationale entre l'Allemagne ou l'Autriche et la Pologne, des conditions qui soient plus restrictives que celles existant à la date de la signature du traité d'adhésion.»

La convention germano-polonaise

4 Conformément à l'article 1er, paragraphe 1, de la convention germano-polonaise:

«Les travailleurs polonais qui sont détachés pour une activité temporaire, sur la base d'un contrat de travail entre un entrepreneur polonais et une entreprise de l'autre partie (travailleurs contractuels), reçoivent un permis de travail, quelles que soient la situation et l'évolution du marché du travail.»

5 L'article 2, paragraphe 5, de cette convention dispose:

«L'Office fédéral de l'emploi de la République fédérale d'Allemagne veillera, aux fins de l'application de la présente Convention, en coopération avec le ministère du Travail et de la Politique sociale de la République de Pologne, à ce qu'il n'y ait pas de concentration régionale ou sectorielle des travailleurs contractuels employés. La présente Convention ne s'applique pas aux travailleurs dans le secteur de la construction ignifuge et de la construction de cheminées.»

Directives de l'Agence fédérale de l'emploi de la République fédérale d'Allemagne

6 Parmi les directives adoptées par l'Agence fédérale de l'emploi de la République fédérale d'Allemagne figure la fiche 16a, qui a pour objet l'emploi de travailleurs étrangers des nouveaux États membres de l'Union dans le cadre de contrats d'entreprise en République fédérale d'Allemagne et qui comporte une clause de protection du marché

du travail. En vertu de cette clause sont en principe interdits les contrats d'entreprise dans le cadre desquels de la main-d'œuvre étrangère est utilisée lorsque ces contrats doivent être exécutés dans une circonscription de ladite agence dans laquelle le taux de chômage moyen des six derniers mois est supérieur d'au moins 30 % au taux de chômage de la République fédérale d'Allemagne dans son ensemble. La liste des circonscriptions soumises à cette interdiction est mise à jour tous les trimestres.

La procédure précontentieuse

7 Par lettre de mise en demeure du 3 avril 1996, la Commission a attiré l'attention de la République fédérale d'Allemagne sur l'incompatibilité avec l'article 49 CE de la pratique administrative allemande relative à l'application de la convention germano-polonaise, en ce que les autorités allemandes compétentes interprètent les termes «entreprise de l'autre partie» figurant à l'article 1er, paragraphe 1, de cette convention comme visant seulement les entreprises allemandes. En raison de ladite pratique, contrairement à ces dernières entreprises, celles des États membres autres que la République fédérale d'Allemagne fournissant des services dans le secteur de la construction dans ce dernier État membre seraient empêchées de conclure des contrats d'entreprise avec des entreprises polonaises.

8 Par lettre du 28 juin 1996, la République fédérale d'Allemagne a fait part à la Commission de ce qu'elle ne partageait pas le point de vue exposé par cette institution dans sa lettre du 3 avril 1996.

9 Le 12 novembre 1997, la Commission a adressé à la République fédérale d'Allemagne un avis motivé dans lequel elle réitérait ce point de vue, l'invitant à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à cet avis.

10 À la suite d'une réunion entre des représentants de la Commission et de cet État membre, qui s'est tenue le 5 mai 1998, celui-ci a indiqué, dans une lettre du 19 juillet 1998, que des efforts étaient déployés pour trouver une solution politique dans le cadre de l'accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Pologne, d'autre part, signé à Bruxelles le 16 décembre 1991. Ces efforts n'ont toutefois pas abouti.

11 À la suite d'une demande adressée le 15 juin 2004 par la Commission à la République fédérale d'Allemagne, celle-ci a répondu, par communication du 6 décembre 2004, qu'elle maintenait sa pratique en ce qui concerne l'interprétation de la convention germano-polonaise et que, eu égard à l'absence d'action de la part de la Commission depuis presque sept ans, elle était en droit de penser que la procédure d'infraction ne serait pas poursuivie.

12 Dans une lettre de mise en demeure complémentaire du 10 avril 2006, la Commission a attiré l'attention de la République fédérale d'Allemagne sur le fait qu'elle maintenait son allégation d'une violation de l'article 49 CE. Par ailleurs, elle soutenait que cet État membre contrevenait également à la clause de 'standstill' énoncée au chapitre 2, paragraphe 13, de l'annexe XII de l'acte d'adhésion (ci-après la «clause de 'standstill'»), dans la mesure où l'extension des restrictions régionales imposées en vertu de la clause de protection du marché du travail fondée sur l'article 2, paragraphe 5, de la convention germano-polonaise et contenue dans la fiche 16a enfreindrait l'interdiction d'aggraver les restrictions existant à la date de signature de l'acte d'adhésion.

13 Par lettre du 8 juin 2006, la République fédérale d'Allemagne a, en réponse au premier grief, fait part à la Commission de ce que l'extension de l'application de la convention germano-polonaise à tous les États membres et aux entreprises de ceux-ci serait inappropriée. Elle s'est en outre référée à la réserve relative à l'ordre public prévue à l'article 46 CE, faisant valoir qu'il convenait d'assurer une application correcte de cette convention ainsi que le contrôle nécessaire du respect des règles en vigueur et une poursuite efficace des infractions. Or, il serait impossible de procéder de manière rapide et fiable au recouvrement de créances de sécurité sociale à l'encontre d'entreprises établies dans d'autres États membres. Quant au second grief, la République fédérale d'Allemagne a fait valoir que l'extension des restrictions régionales fondées sur la clause

de protection du marché du travail à des zones non visées au mois d'avril 2003 n'enfreint pas la clause de 'standstill', la mise à jour de la liste des restrictions régionales établies en application de l'article 2, paragraphe 5, de ladite convention ne constituant pas une modification de la réglementation en tant que telle, mais résultant simplement des évolutions constatées sur les marchés régionaux du travail.

14 Dans son avis motivé complémentaire du 15 décembre 2006, la Commission a réitéré ses griefs, alors que, dans sa réponse du 19 février 2007, la République fédérale d'Allemagne a, pour sa part, maintenu son point de vue.

15 Dans ces conditions, la Commission a décidé d'introduire le présent recours.

Sur le recours

Sur la recevabilité

Argumentation des parties

16 La République fédérale d'Allemagne fait valoir que le recours doit être déclaré irrecevable, à tout le moins en ce qui concerne le grief tiré d'une violation de l'article 49 CE.

17 Cet État membre soutient à cet égard qu'il pouvait légitimement considérer que l'inaction de la Commission entre le mois de novembre 1997 et le mois de juin 2004, soit pendant près de sept ans, équivalait à un abandon de ce grief. La confiance légitime des autorités allemandes dans l'abandon dudit grief aurait été d'autant plus justifiée que, selon une lettre que M. Monti, membre de la Commission, avait adressée à ces autorités au mois de juillet 1998, cette institution n'aurait pas accueilli favorablement une dénonciation de la convention germano-polonaise et qu'elle aurait attendu jusqu'au mois de novembre 1998 afin de savoir si d'autres solutions étaient envisageables. La Commission n'ayant pas agi après cette échéance, les autorités allemandes auraient été en droit d'estimer que ladite institution avait abandonné son grief relatif à une violation de l'article 49 CE.

18 Ce serait seulement après la signature du traité d'adhésion, c'est-à-dire à une époque où la République fédérale d'Allemagne ne pouvait plus dénoncer la convention germano-polonaise sans manquer à l'obligation de 'standstill', que la Commission aurait abusivement pris d'autres mesures procédurales, alors que c'était précisément à la demande de celle-ci que cet État membre avait renoncé à dénoncer cette convention.

19 La Commission rétorque que, si, dans certaines hypothèses, une durée excessive de la procédure précontentieuse prévue à l'article 226 CE est susceptible de rendre plus difficile, pour l'État membre mis en cause, la réfutation des arguments de la Commission et, ainsi, de violer ses droits de la défense, tel n'est pas le cas en l'espèce. Par ailleurs, le fait de ne pas donner suite à un avis motivé immédiatement ou à bref délai ne saurait créer, dans le chef de l'État membre concerné, une confiance légitime dans le fait que la procédure a été clôturée.

20 La Commission ajoute que la lettre de M. Monti mentionnée au point 17 du présent arrêt indiquait explicitement qu'un classement de la procédure n'était pas envisageable au regard des règles du marché intérieur et que, à aucun moment, cette institution n'a laissé à penser qu'elle abandonnerait le premier grief.

Appréciation de la Cour

21 Selon une jurisprudence constante, c'est à la Commission qu'il appartient de choisir le moment auquel est introduite l'action en manquement, les considérations qui déterminent ce choix ne pouvant affecter la recevabilité de cette action (voir, notamment, arrêt du 1er juin 1994, Commission/Allemagne, C-317/92, Rec. p. I-2039, point 4).

22 Les règles énoncées à l'article 226 CE doivent trouver application sans que la Commission soit tenue au respect d'un délai déterminé, sous réserve des hypothèses dans lesquelles une durée excessive de la procédure précontentieuse prévue par cette disposition est susceptible d'augmenter, pour l'État membre mis en cause, la difficulté de réfuter les arguments de la Commission et de violer ainsi les droits de la défense. Il appartient à l'État membre intéressé d'apporter la preuve d'une telle incidence (voir, notamment, arrêt du 18 juillet 2007, Commission/Allemagne, C-490/04, Rec. p. I-6095, point 26).

23 En l'espèce, la République fédérale d'Allemagne n'a pas prouvé que la durée inhabituelle de la procédure ait eu une incidence sur la manière dont elle a organisé sa défense.

24 Ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 21 de ses conclusions, l'entrée en vigueur de la clause de 'standstill' au cours de la phase précontentieuse de la présente procédure, qui, selon la République fédérale d'Allemagne, a empêché celle-ci de dénoncer la convention germano-polonaise, n'était pas, en tant que telle, de nature à augmenter la difficulté pour cet État membre de réfuter les arguments présentés par la Commission dans le cadre du grief tiré d'une violation de l'article 49 CE. À cela s'ajoute que, comme l'observe la Commission, l'envoi par celle-ci de la lettre de mise en demeure complémentaire du 10 avril 2006 et de l'avis motivé complémentaire du 15 décembre 2006, qui avaient notamment pour objet de réitérer ledit grief, a permis à la

République fédérale d'Allemagne d'exposer en toute connaissance de cause les raisons pour lesquelles elle contestait ce grief.

25 En outre, la procédure en manquement repose sur la constatation objective du non-respect par un État membre des obligations que lui impose le droit communautaire et le principe du respect de la confiance légitime ne saurait, dans un cas tel que celui de l'espèce, être invoqué par un État membre pour faire obstacle à une telle constatation, car l'admission de cette justification irait à l'encontre de l'objectif poursuivi par la procédure prévue à l'article 226 CE (voir, notamment, arrêt du 24 avril 2007, Commission/Pays-Bas, C-523/04, Rec. p. I-3267, point 28).

26 En effet, il ressort de la jurisprudence de la Cour que le fait, pour la Commission, de ne pas donner suite à un avis motivé immédiatement ou à bref délai ne saurait créer, dans le chef de l'État membre concerné, la confiance légitime que la procédure a été clôturée (voir, notamment, arrêt du 1er juin 1994, Commission/Allemagne, précité, point 4). Cela est d'autant plus vrai lorsque, comme en l'espèce, il est constant que des efforts ont été entrepris au cours de la période d'inaction alléguée, notamment dans le cadre de l'accord d'association mentionné au point 10 du présent arrêt, afin de trouver une solution mettant fin au manquement allégué.

27 Enfin, en l'absence de toute prise de position de la Commission indiquant qu'elle allait clôturer la procédure en manquement engagée, que ce soit dans la lettre de M. Monti évoquée aux points 17 et 20 du présent arrêt ou à tout autre stade de la procédure, ce que la République fédérale d'Allemagne ne conteste pas, cet État membre ne saurait utilement faire valoir que ladite institution a violé le principe de confiance légitime en ne clôturant pas ladite procédure.

28 Il convient dès lors de rejeter l'exception d'irrecevabilité soulevée par la République fédérale d'Allemagne et de déclarer recevable le recours introduit par la Commission.

Sur le fond

Sur le premier grief

— Argumentation des parties

29 La Commission soutient que, en interprétant l'expression «entreprise de l'autre partie» figurant à l'article 1er, paragraphe 1, de la convention germano-polonaise en ce sens qu'elle vise les seules entreprises allemandes, les autorités allemandes empêchent les entreprises d'autres États membres souhaitant réaliser des travaux en Allemagne de conclure des contrats avec un entrepreneur polonais, à moins que les entreprises de ces autres États membres ne créent une filiale en Allemagne. Pareille interprétation, qui ne s'imposerait pas, aurait pour résultat de dissuader ces dernières entreprises d'exercer leur droit à la libre prestation de services garanti par l'article 49 CE afin de conclure, conformément à la convention germano-polonaise, des contrats d'entreprise pour la réalisation de travaux en Allemagne en utilisant le quota de travailleurs polonais prévu par cette convention.

30 La Commission soutient qu'une telle interprétation de l'article 1er, paragraphe 1, de la convention germano-polonaise est constitutive d'une discrimination directement fondée sur la nationalité de l'entreprise ou le lieu de son siège, qui ne pourrait pas être justifiée autrement que par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Le recours à de tels motifs présupposerait qu'il soit nécessaire de maintenir une mesure discriminatoire afin de prévenir une menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société. Or, tel ne serait pas le cas en l'espèce.

31 En effet, le seul fait que les entreprises qui souhaitent conclure un contrat d'entreprise avec un entrepreneur polonais ne soient pas établies en Allemagne n'empêcherait pas le contrôle de la bonne application de la convention germano-polonaise. Concernant la nécessité d'assurer la mise en œuvre effective de la responsabilité de l'entreprise en cas de non-paiement des cotisations de sécurité sociale, la Commission observe que des

considérations de nature purement administrative ne constituent pas une exigence impérative d'intérêt général et ne sauraient donc justifier des restrictions à une liberté fondamentale garantie par le traité. Par ailleurs, contrairement à ce qu'allègue la République fédérale d'Allemagne, il n'y aurait aucune raison de craindre que l'extension de la convention germano-polonaise aux entreprises d'autres États membres entraîne ou favorise une application inappropriée ou un contournement des dispositions transitoires du traité d'adhésion, outre que pareille crainte ne constituerait en aucun cas un risque suffisamment grave et actuel pour l'ordre public ou la sécurité publique de nature à justifier une restriction discriminatoire de la libre prestation des services.

32 Enfin, la Commission souligne que, lorsqu'un État membre conclut avec un État tiers un traité bilatéral, le principe fondamental d'égalité de traitement impose à cet État membre d'accorder aux ressortissants des autres États membres les mêmes avantages que ceux dont bénéficient ses propres ressortissants en vertu de ce traité, à moins qu'il ne puisse avancer une justification objective à son refus d'agir en ce sens, la Commission se référant, à cet égard, notamment à l'arrêt du 15 janvier 2002, Gottardo (C-55/00, Rec. p. I-413, point 34). Tel ne serait toutefois pas le cas en l'espèce.

33 La République de Pologne, intervenant au soutien des conclusions de la Commission, fait entre autres valoir que, en raison de l'interprétation de l'article 1er, paragraphe 1, de la convention germano-polonaise consacrée par la pratique administrative allemande, les entreprises polonaises ne peuvent pas exécuter sur le territoire allemand des contrats conclus avec des entreprises d'États membres autres que la République fédérale d'Allemagne, de même que les entreprises établies dans ces derniers et fournissant des services en Allemagne ne peuvent pas faire intervenir des entreprises polonaises comme sous-traitants. À l'instar de la Commission, la République de Pologne conclut que cette pratique constitue une violation du principe du traitement national qu'aucun des motifs énoncés à l'article 46 CE ne saurait justifier et que rien ne s'oppose à l'extension des avantages de ladite convention aux entreprises des États membres autres que la République fédérale d'Allemagne.

34 La République fédérale d'Allemagne soutient que l'interprétation litigieuse est conforme au libellé de la convention germano-polonaise. La circonstance que cette convention ne confère des droits qu'aux entreprises allemandes ne constituerait pas une restriction interdite au sens de l'article 49 CE. Les entrepreneurs d'autres États

membres seraient, par principe, en droit de fournir des services en Allemagne, mais ils ne pourraient simplement pas se prévaloir de l'article 1er, paragraphe 1, de ladite convention pour faire intervenir des entreprises polonaises à l'occasion de l'exécution d'une commande.

35 Par ailleurs, les entreprises allemandes pouvant se prévaloir de la convention germano-polonaise seraient toutes les entreprises établies en Allemagne, y compris les succursales d'entreprises d'autres États membres.

36 Au demeurant, selon cette dernière, les entreprises allemandes et les entreprises étrangères ne se trouvent pas dans une situation comparable, ce qui exclut a priori l'existence d'une discrimination interdite. Par ailleurs, la convention germano-polonaise constituerait une convention empreinte d'équilibre, fondée sur la réciprocité et dont on ne pourrait pas simplement détacher des droits particuliers pour en faire bénéficier des ressortissants d'un État membre non partie à cette convention. La République fédérale d'Allemagne se réfère, à l'égard de ces deux arguments, notamment à l'arrêt du 5 juillet 2005, D. (C-376/03, Rec. p. I-5821, points 61 et suivants).

37 De plus, une interprétation extensive de l'article 49 CE aurait pour effet de vider de leur substance les dispositions transitoires contenues dans l'acte d'adhésion, dont le contexte et la finalité auraient été d'enrayer les répercussions engendrées par des conditions de concurrence différentes existant dans des secteurs à forte vocation tertiaire et d'empêcher des bouleversements sur le marché du travail.

38 En tout état de cause, si l'interprétation de l'article 1er, paragraphe 1, de la convention germano-polonaise consacrée par la pratique administrative allemande était considérée comme constitutive d'une restriction au sens de l'article 49 CE, celle-ci serait justifiée en vertu des dispositions combinées des articles 55 CE et 46 CE, au motif que l'extension du bénéfice de cette convention aux entreprises non établies en Allemagne ne garantirait plus un contrôle adéquat de la bonne exécution de ladite convention, sauf

à exposer des frais administratifs disproportionnés, et ne permettrait pas d'assurer une mise en œuvre effective de la responsabilité de l'entreprise qui charge une entreprise sous-traitante polonaise de fournir des services de travaux en cas de non-paiement des cotisations de sécurité sociale par cette dernière.

— Appréciation de la Cour

39 Il résulte d'une jurisprudence constante que la libre prestation des services implique, notamment, l'élimination de toute discrimination exercée à l'encontre du prestataire en raison de sa nationalité ou de la circonstance qu'il est établi dans un État membre autre que celui où la prestation doit être exécutée (voir, notamment, arrêt du 18 juillet 2007, Commission/Allemagne, précité, point 83 et jurisprudence citée). La condition selon laquelle une entreprise doit créer un établissement stable ou une filiale dans l'État membre où la prestation est exécutée va directement à l'encontre de la libre prestation des services, dans la mesure où elle rend impossible la prestation, dans cet État membre, de services par des entreprises établies dans d'autres États membres (voir en ce sens, notamment, arrêts du 4 décembre 1986, Commission/Allemagne, 205/84, Rec. p. 3755, point 52; du 7 février 2002, Commission/Italie, C-279/00, Rec. p. I-1425, point 17, et du 11 mars 2004, Commission/France, C-496/01, Rec. p. I-2351, point 65).

40 À cet égard, il convient de constater que l'article 1er, paragraphe 1, de la convention germano-polonaise, tel qu'il est interprété dans la pratique administrative allemande, crée une discrimination directe contraire à l'article 49 CE à l'encontre des prestataires de services établis dans des États membres autres que la République fédérale d'Allemagne désireux de conclure un contrat d'entreprise avec une entreprise polonaise afin de fournir des services en Allemagne.

41 En effet, selon l'interprétation de cet article retenue dans la pratique administrative allemande, seules les entreprises ayant leur siège ou un établissement stable en Allemagne peuvent conclure des contrats d'entreprise avec une entreprise polonaise et bénéficier de la sorte, en fournissant des services en Allemagne, du quota de travailleurs

polonais garanti au titre de la convention germano-polonaise, nonobstant les dispositions transitoires figurant dans l'acte d'adhésion.

42 Pour autant que la République fédérale d'Allemagne soutient que la pratique administrative litigieuse est justifiée par le fait qu'il s'agit d'une disposition contenue dans une convention internationale bilatérale, il convient de relever que, dans la mise en œuvre des engagements contractés en vertu de conventions internationales, qu'il s'agisse d'une convention entre États membres ou d'une convention entre un État membre et un ou plusieurs États tiers, les États membres sont tenus, sous réserve des dispositions de l'article 307 CE, de respecter les obligations qui leur incombent en vertu du droit communautaire (voir, notamment, arrêt Gottardo, précité, point 33).

43 La Cour a certes jugé que la remise en cause de l'équilibre et de la réciprocité d'une convention internationale bilatérale conclue entre un État membre et un État tiers peut constituer une justification objective au refus de l'État membre partie à cette convention d'étendre aux ressortissants des autres États membres les avantages que ses propres ressortissants tirent de ladite convention (voir, notamment, arrêts du 21 septembre 1999, Saint-Gobain ZN, C-307/97, Rec. p. I-6161, point 60, et Gottardo, précité, point 36).

44 Toutefois, contrairement aux situations en cause dans ces affaires et dans celle ayant donné lieu à l'arrêt D., précité, sur lequel s'appuie la République fédérale d'Allemagne, l'application de la convention germano-polonaise concerne, depuis l'adhésion de la République de Pologne à l'Union, deux États membres, en sorte que les dispositions de ladite convention ne peuvent s'appliquer dans les relations entres ces États membres que dans le respect du droit communautaire, notamment des règles du traité en matière de libre prestation de services (voir par analogie, notamment, arrêts du 27 septembre 1988, Matteucci, 235/87, Rec. p. 5589, points 16 et 19 à 21, ainsi que du 8 septembre 2009, Budějovický Budvar, C-478/07, Rec. p. I-7721, points 97 et 98).

45 À cela s'ajoute que, comme l'a relevé à juste titre la République de Pologne, l'extension du droit de conclure des contrats d'entreprise avec des entreprises sous-traitantes

polonaises aux entreprises établies dans des États membres autres que la République fédérale d'Allemagne n'est pas de nature à affecter, en tant que telle, le quota fixé en application de l'article 2, paragraphe 5, de la convention germano-polonaise.

46 De même, contrairement à ce que soutient la République fédérale d'Allemagne, rien ne permet de considérer qu'une entreprise établie dans un autre État membre est dans une situation différente de celle des entreprises établies dans ce premier État membre en ce qui concerne la possibilité de conclure des contrats d'entreprise avec des entreprises polonaises en vue de fournir des services en Allemagne.

47 Par ailleurs, il ressort de la jurisprudence de la Cour que des dispositions telles que celles en cause de la convention germano-polonaise ne sont compatibles avec le droit communautaire que si elles peuvent relever d'une disposition dérogatoire expresse, tel l'article 46 CE, auquel l'article 55 CE renvoie (voir, notamment, arrêt du 18 juillet 2007, Commission/Allemagne, précité, point 86).

48 Il résulte de l'article 46 CE, qui est d'interprétation stricte, que des règles discriminatoires peuvent être justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (voir, notamment, arrêt du 18 juillet 2007, Commission/Allemagne, précité, point 86).

49 Toutefois, le recours à pareille justification suppose l'existence d'une menace réelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société (voir en ce sens, notamment, arrêts du 29 octobre 1998, Commission/Espagne, C-114/97, Rec. p. I-6717, point 46, et du 1er octobre 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, Rec. p. I-9021, point 28).

50 Afin de justifier l'interdiction du détachement de travailleurs polonais par des entreprises polonaises dans le cadre de contrats d'entreprise conclus avec des

entreprises n'ayant pas leur siège ou un établissement stable en Allemagne, la République fédérale d'Allemagne invoque en particulier la nécessité d'assurer un contrôle efficace de la bonne application de la convention germano-polonaise, qui, selon elle, ne pourrait être assuré à l'égard d'entreprises établies dans d'autres États membres qu'en exposant des coûts administratifs supplémentaires excessifs, ainsi que les éventuels problèmes liés au recouvrement de créances de sécurité sociale à l'encontre des entreprises responsables du versement des montants correspondant à ces créances en application de la réglementation allemande si ces entreprises ne disposent pas d'un établissement stable en Allemagne.

51 Ce faisant, la République fédérale d'Allemagne n'a fait valoir aucun élément convaincant pouvant relever de l'une des raisons visées à l'article 46 CE, des considérations de nature économique et de simples difficultés pratiques dans la mise en œuvre de la convention germano-polonaise ne pouvant, en tout état de cause, justifier des restrictions à une liberté fondamentale (voir par analogie, notamment, arrêt du 26 janvier 1999, Terhoeve, C-18/95, Rec. p. I-345, point 45) ni, à plus forte raison, une dérogation au titre de l'article 46 CE, qui présuppose l'existence d'une menace réelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société.

52 Enfin, quant au risque allégué d'un contournement des dispositions transitoires favorables à la République fédérale d'Allemagne qui ont été inscrites dans l'acte d'adhésion afin de prévenir la survenance de perturbations graves sur le marché du travail allemand, il suffit de relever que l'extension aux entreprises établies dans d'autres États membres du droit de conclure des contrats d'entreprise avec des entreprises polonaises, afin de permettre aux premières de bénéficier du quota de travailleurs polonais fixé en application de l'article 2, paragraphe 5, de la convention germano-polonaise, n'est pas de nature à produire un tel effet, le nombre de permis de travail accordés à des travailleurs polonais n'étant, en tout état de cause, pas modifié du fait d'une telle extension au profit d'entreprises établies dans ces autres États membres.

53 Dans ces conditions, le premier grief doit être accueilli.

Sur le second grief

— Argumentation des parties

54 La Commission fait valoir que la clause de protection du marché du travail contenue dans la fiche 16a, outre qu'il est douteux qu'elle puisse être fondée sur l'article 2, paragraphe 5, de la convention germano-polonaise, enfreint la clause de 'standstill'.

55 En vertu de cette clause de 'standstill', toute aggravation des restrictions existant à la date de la signature du traité d'adhésion, à savoir le 16 avril 2003, serait interdite, qu'elle soit fondée sur l'application d'une réglementation existante ou d'une réglementation adoptée après cette date, sous peine de priver ladite clause de son effet utile. Or, après le 16 avril 2003, de nouvelles circonscriptions, parmi lesquelles Bremerhaven, Bochum, Dortmund, Duisburg, Essen, Wuppertal, Dresde, Cologne, Oberhausen et Recklinghausen, auraient été ajoutées sur la liste des circonscriptions soumises à la clause de protection du marché du travail contenue dans la fiche 16a. L'application de cette dernière clause a dès lors entraîné, pour les travailleurs polonais, une dégradation effective de l'accès au marché du travail allemand par rapport à la situation qui existait avant la date de la signature du traité d'adhésion, ce qui serait manifestement contraire à la clause de 'standstill'.

56 La République de Pologne observe notamment que la clause de protection du marché du travail contenue dans la fiche 16a ne constitue pas la mise en œuvre de l'article 2, paragraphe 5, de la convention germano-polonaise, dans la mesure où ladite clause ne vise pas à faire dépendre le nombre de travailleurs dans une circonscription donnée du point de savoir s'il y existe déjà une concentration des travailleurs contractuels employés, mais y exclut toute conclusion de contrats d'entreprise. En outre, l'inscription d'une circonscription sur la liste établie par l'Agence fédérale de l'emploi de la République fédérale d'Allemagne serait subordonnée au degré de chômage qui y règne, et non pas à la concentration de travailleurs polonais qui y seraient détachés pour exécuter des contrats d'entreprise.

57 La République fédérale d'Allemagne rétorque que, même si, quant à l'appréciation de la situation au regard du droit communautaire, il est sans importance de savoir si l'article 2, paragraphe 5, de la convention germano-polonaise a été correctement mis en œuvre par la clause de protection du marché du travail contenue dans la fiche 16a, tel est bien le cas.

58 Par ailleurs, cette clause de protection du marché du travail ne violerait pas la clause de 'standstill'. Seul importerait aux fins du respect de cette dernière clause que la situation juridique ou la pratique administrative n'ait connu aucun changement négatif depuis la signature du traité d'adhésion, la République fédérale d'Allemagne invoquant à cet égard les arrêts du 11 mai 2000, Savas (C-37/98, Rec. p. I-2927, point 69), du 20 septembre 2007, Tum et Dari (C-16/05, Rec. p. I-7415, point 49), du 21 octobre 2003, Abatay e.a. (C-317/01 et C-369/01, Rec. p. I-12301, point 81), du 1er juin 1999, Konle (C-302/97, Rec. p. I-3099, points 52 et suivants), ainsi que du 24 mai 2007, Holböck (C-157/05, Rec. p. I-4051, point 41).

59 Or, l'application de ladite clause de protection du marché du travail, dont la teneur serait restée inchangée depuis le 4 janvier 1993, n'aurait conduit ni à une modification défavorable de la situation juridique ni à une modification de la pratique administrative par rapport à la République de Pologne. La situation sur le marché du travail en Allemagne serait le seul élément qui ait connu des évolutions depuis l'entrée en vigueur de la clause de 'standstill'. Une violation d'une telle clause serait exclue lorsque, comme en l'espèce, l'administration applique de la même manière que par le passé une disposition qui n'a pas été modifiée.

— Appréciation de la Cour

60 En vertu de la clause de protection du marché du travail contenue dans la fiche 16a, dont il est constant que la teneur n'a pas été modifiée depuis l'année 1993, sont en principe interdits les contrats d'entreprise dans le cadre desquels de la main-d'œuvre étrangère est utilisée lorsque ces contrats doivent être exécutés dans une circonscription de l'Agence fédérale de l'emploi de la République fédérale d'Allemagne dans

laquelle le taux de chômage moyen des six derniers mois est supérieur d'au moins 30 % au taux de chômage de la République fédérale d'Allemagne dans son ensemble. La liste des circonscriptions soumises à cette interdiction est mise à jour tous les trimestres.

61 Ainsi que la République fédérale d'Allemagne l'a relevé à juste titre, par le présent grief, la Cour est appelée non pas à apprécier si ladite clause et son application par les autorités administratives allemandes constituent une mise en œuvre correcte de l'article 2, paragraphe 5, de la convention germano-polonaise, mais à examiner si, ainsi que le soutient la Commission, ladite clause, telle qu'elle est appliquée par les autorités administratives allemandes, méconnaît la clause de 'standstill'.

62 Le chapitre 2, paragraphe 13, de l'annexe XII de l'acte d'adhésion autorise la République fédérale d'Allemagne à déroger à l'article 49, premier alinéa, CE en vue de limiter, dans le contexte de la prestation de services par des entreprises établies en Pologne, la circulation temporaire de travailleurs dont le droit d'accepter du travail en Allemagne est soumis à des mesures nationales. Cette dérogation vise à permettre à la République fédérale d'Allemagne de faire face à des perturbations graves ou à des menaces de perturbations graves dans certains secteurs sensibles des services de son marché du travail qui pourraient surgir dans certaines régions à la suite d'une prestation de services transnationale aussi longtemps que cet État membre applique à la libre circulation des travailleurs polonais, en vertu des dispositions transitoires, des mesures nationales ou des mesures résultant d'accords bilatéraux.

63 Ledit paragraphe 13 contient par ailleurs une clause de 'standstill', en vertu de laquelle l'application de cette disposition n'a pas pour effet de créer, pour la circulation temporaire des travailleurs dans le contexte de la prestation de services transnationale entre l'Allemagne et la Pologne, des conditions qui soient plus restrictives que celles existant à la date de la signature du traité d'adhésion.

64 Contrairement à la thèse défendue par la Commission, la circonstance que, postérieurement à cette date, de nouvelles circonscriptions ont été ajoutées à la liste de celles pour lesquelles les contrats d'entreprise au titre de la convention germano-

polonaise ne sont pas autorisés n'équivaut pas à une méconnaissance de la clause de 'standstill'.

65 En effet, cette clause prévoit l'interdiction de créer «des conditions qui soient plus restrictives» à la circulation temporaire de travailleurs que celles existant à la date de la signature du traité d'adhésion. Or, tel n'est manifestement pas le cas lorsque la diminution du nombre de travailleurs polonais susceptibles d'être détachés dans le cadre de la fourniture de services en Allemagne est la simple conséquence de l'application, après cette date, d'une clause dont les termes sont restés identiques à une situation factuelle sur le marché du travail ayant évolué. Ainsi que l'a relevé à juste titre la République fédérale d'Allemagne, la liste, mise à jour tous les trimestres, des circonscriptions soumises à l'interdiction découlant de la clause de protection du marché du travail contenue dans la fiche 16a revêt, dans ce contexte, un caractère purement déclaratoire, alors qu'il n'y a eu ni détérioration de la situation juridique ni modification défavorable de la pratique administrative allemande.

66 Cette interprétation est confirmée par la finalité de telles clauses de 'standstill', qui consiste à empêcher qu'un État membre puisse adopter des mesures nouvelles dont l'objet ou l'effet serait de créer des conditions plus restrictives que celles qui étaient applicables avant la date à partir de laquelle ces clauses prennent effet (voir en ce sens, notamment, arrêts Savas, précité, point 69, et du 17 septembre 2009, Sahin, C-242/06, Rec. p. I-8465, point 63).

67 Dans ces conditions, le second grief doit être rejeté comme non fondé.

68 Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de constater que, en interprétant, dans sa pratique administrative, les termes «entreprise de l'autre partie» figurant à l'article 1er, paragraphe 1, de la convention germano-polonaise comme signifiant «entreprise allemande», la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 49 CE.

Sur les dépens

69 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. En vertu de l'article 69, paragraphe 3, du même règlement, la Cour peut répartir les dépens ou décider que chaque partie supporte ses propres dépens si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs, ou pour des motifs exceptionnels.

70 En l'espèce, il y a lieu de décider que la Commission et la République fédérale d'Allemagne supportent leurs propres dépens.

71 Conformément à l'article 69, paragraphe 4, du règlement de procédure, la République de Pologne supporte ses propres dépens.

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

1) En interprétant, dans sa pratique administrative, les termes «entreprise de l'autre partie» figurant à l'article 1er, paragraphe 1, de la convention du 31 janvier 1990 entre le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le gouvernement de la République de Pologne relative au détachement de travailleurs d'entreprises polonaises pour l'exécution de contrats d'entreprise, telle que modifiée les 1er mars et 30 avril 1993, comme signifiant «entreprise allemande», la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 49 CE.

2) Le recours est rejeté pour le surplus.

3) La Commission européenne et la République fédérale d'Allemagne supportent leurs propres dépens.

4) La République de Pologne supporte ses propres dépens.

Signatures