CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MICHAEL B. ELMER

présentées le 24 octobre 1996 *

1. Dans la présente affaire, la Pretura circondariale di Biella, en Italie (ci-après la « Pretura »), a saisi la Cour de questions préjudicielles portant sur l'interprétation de différentes dispositions du traité CE en liaison avec une législation nationale prohibant le placement privé de main-d'œuvre et la fourniture de main-d'œuvre intérimaire.

Les règles nationales pertinentes

2. Conformément à l'article 11, paragraphe 1, de la loi n° 264 du 29 avril 1949 (ci-après la « loi de 1949 »), le placement de main-d'œuvre ainsi que toute autre activité en tant qu'intermédiaire entre l'offre et la demande de main-d'œuvre salariée sont interdits en dehors des services de placement publics, même lorsque l'activité est exercée à titre gratuit.

3. L'article 1[er], premier et deuxième alinéas, de la loi n° 1369 du 23 octobre 1960 (ci-après la « loi de 1960 ») a la teneur suivante:

« Il est interdit aux chefs d'entreprise de confier à un intermédiaire ou un sous-traitant, ou sous toute autre forme, y compris à une société coopérative, l'exécution de simples prestations de travail faisant appel à une main-d'œuvre engagée et payée par l'intermédiaire ou le sous-traitant, quelle que soit la nature du travail ou du service auquel correspondent les prestations.

Il leur est également interdit de confier à des intermédiaires, qu'ils s'agissent d'employés, de tiers ou de sociétés, même coopératives, des travaux à faire exécuter à la pièce par des travailleurs engagés et payés par de tels intermédiaires. »

Conformément au paragraphe 3 de ce même article, ces dispositions s'appliquent également aux administrations et entreprises publiques, et, aux termes de son paragraphe 4, la personne qui prend de la main-d'œuvre en location est juridiquement considérée, à tous égards, comme l'employeur.

Les circonstances de l'affaire

4. La requérante au principal, l'Unità socio-sanitaria locale n° 47 di Biella (USSL) (ci-après l'« USSL 47 ») (administration locale des affaires sociales et de santé), a, par décision n° 1762 du 30 décembre 1986, conclu un contrat avec la coopérative La Famiglia (ci-

* Langue originale: le danois.

après la « coopérative ») pour la fourniture de prestations sociales et de santé dans la circonscription relevant de l'USSL 47.

5. Le 18 février 1988, la défenderesse au principal, l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) (organisme public d'assurance contre les accidents du travail) a vérifié ledit contrat. L'INAIL a estimé qu'il s'agissait en réalité d'une location temporaire de main-d'œuvre, contraire à l'article 1er de la loi de 1960, le travail étant en fait effectué pour le donneur d'ordre. L'INAIL se fondait à cet égard sur le fait que les membres de la coopérative recevaient leurs instructions de l'USSL 47, que ces membres utilisaient des fiches de travail tout à fait identiques à celles du personnel de l'USSL 47, qu'ils participaient aux actions de formation organisées par l'USSL 47 et qu'ils se servaient de véhicules appartenant à l'USSL 47 ou, s'ils utilisaient leur propre véhicule, recevaient une indemnité correspondante de l'USSL 47.

6. L'INAIL a donc, le 21 décembre 1993, imposé à l'USSL 47 un paiement de 9 200 105 LIT (environ 4 810 écus) au titre de cotisations d'assurance accident, sur la base des rémunérations payées aux membres de la coopérative.

7. L'USSL 47 a contesté qu'il s'agissait de location illicite de main-d'œuvre et elle a saisi la Pretura, le 21 avril 1994, d'un recours contre l'INAIL, en faisant valoir que l'injonction de paiement des cotisations d'assurance accident était contraire au droit communautaire.

La question préjudicielle

8. Par ordonnance du 30 mars 1995, la Pretura a déféré à la Cour la question suivante:

« Les dispositions combinées de l'article 1er, paragraphe 1, de la loi n° 1369 du 23 octobre 1960 et de l'article 11, paragraphe 1, de la loi n° 264 du 29 octobre 1949 sont-elles compatibles avec les principes communautaires visés aux articles 48, 49, 54 et 90 du traité CEE?

Ces principes sont-ils d'application directe avec pour conséquence que la réglementation italienne ne s'applique pas? »

9. Le juge de renvoi se réfère, notamment, aux articles 49 et 54 du traité, qui permettent au législateur communautaire d'arrêter des textes de droit visant à assurer la libre

circulation des travailleurs et le droit d'établissement. Il convient cependant de comprendre la mention des « principes du droit communautaire » énoncés dans lesdits articles, comme indiquant que les dispositions du traité visées en réalité sont les articles 48 et 52. Comme on le verra, il semble que l'article 59 du traité relatif à la libre circulation des services présente une plus grande pertinence en l'espèce. Nous estimons donc qu'il est opportun, pour répondre utilement au juge de renvoi, de débattre également de cet article.

10. La question préjudicielle concerne deux catégories de dispositions distinctes, à savoir, d'une part, l'interdiction inscrite dans la loi de 1949 contre tout placement de main-d'œuvre, sauf par une autorité publique et, d'autre part, l'interdiction figurant dans la loi de 1960 contre la location de main-d'œuvre. Nous estimons donc qu'il convient de traiter séparément de ces deux catégories de règles.

La loi de 1949

11. L'INAIL, le gouvernement italien et la Commission ont exposé que l'article 11 de la loi de 1949, qui interdit à toute personne autre qu'une autorité publique de placer de la main-d'œuvre, n'était pas pertinent dans la présente affaire qui concerne uniquement la question de l'infraction à l'article 1[er] de la loi de 1960.

12. Conformément à sa jurisprudence constante, la Cour ne peut se prononcer sur une question préjudicielle lorsqu'il ressort clairement que l'interprétation du droit communautaire demandée par la juridiction nationale est dénuée de tout lien avec les faits du litige au principal [1].

13. Comme cela a été souligné dans les observations présentées à la Cour, le litige au principal porte uniquement sur la question de l'infraction à l'interdiction, inscrite dans la loi de 1960, de location de main-d'œuvre. Ainsi, l'affaire au principal ne porte pas sur le point de savoir si la coopérative a exercé une activité de placement de main-d'œuvre pour le compte de l'USSL 47, mais en revanche si l'USSL 47 a enfreint l'interdiction de location de main-d'œuvre et a donc été, à juste titre, considérée comme l'employeur réel et jugée redevable par l'INAIL des cotisations d'assurance accident.

14. Dans ces circonstances, nous estimons que la Cour ne doit pas répondre à la question de savoir si une interdiction de toute

1 — Voir, par exemple, les arrêts du 15 décembre 1995, Bosman (C-415/93, Rec. p. I-4921, point 61), et du 26 octobre 1995, Furlanis (C-143/94, Rec. p. I-3633, point 12).

activité privée de placement de main-d'œuvre, telle que celle inscrite à l'article 11 de la loi de 1949, est compatible avec le droit communautaire.

La loi de 1960

15. Dans son ordonnance de renvoi, le juge national a exposé que les coopératives de travail constituent la forme d'association la mieux adaptée pour fournir, en qualité d'intermédiaire, de simples prestations de travail. La loi de 1960, lue en liaison avec la loi de 1949, interdit à de telles coopératives d'exercer leurs activités et entraîne donc une restriction au marché du travail. D'après le juge de renvoi, cette législation semble contraire aux principes fondamentaux du droit communautaire relatif à la liberté du travail et de l'initiative économique, à la liberté d'établissement, à la libre rencontre entre la demande et l'offre, et à la libre concurrence, étant donné qu'en tout état de cause l'État italien ne parvient pas à satisfaire à la demande dans le cadre du marché du travail.

16. L'USSL 47 fait valoir que l'interdiction de location de main-d'œuvre est contraire aux principes fondamentaux du droit communautaire, lesquels sont directement applicables.

17. L'INAIL soutient que la loi de 1960 est compatible avec le droit communautaire. L'objectif de cette loi est de protéger les travailleurs, ce qui ressort notamment du fait qu'en cas de non-respect de la loi les travailleurs sont considérés comme employés par celui qui a pris la main-d'œuvre en location. Cet objectif correspond à celui poursuivi par le traité. La loi de 1960 n'interdit pas à la coopérative d'offrir et de fournir des prestations de services. Seule est interdite la location de main-d'œuvre.

18. Le gouvernement italien avance qu'il s'agit d'une situation interne sans aucun lien avec les situations régies par le droit communautaire. Il s'agit d'une médiation entre un organisme public (l'USSL 47) et une coopérative formée de travailleurs italiens, coopérative dont l'activité consiste exclusivement à agir comme intermédiaire pour les travailleurs italiens. Ainsi, les dispositions des articles 48 et 52 du traité ne sont pas applicables. En outre, les dispositions italiennes ne seraient pas contraires à l'article 90 ou 86 du traité, puisqu'il ne s'agit pas d'une activité économique, pas plus que de placement concernant le personnel de direction.

19. Le gouvernement allemand estime lui aussi qu'il s'agit d'une situation interne. L'exercice des activités régies par les dispositions italiennes peut être soumis à une autorisation préalable. Il appartient aux États membres de fixer les conditions

nécessaires à cet égard. En ce qui concerne l'article 90 du traité, c'est au juge national qu'il incombe d'apprécier s'il s'agit d'une activité d'intérêt général, couverte par l'article 90, paragraphe 2.

20. La Commission fait valoir que la disposition de droit communautaire pertinente en l'espèce est l'article 59 du traité, puisqu'il s'agit de prestations de services fournies par la coopérative à l'USSL 47. Or, l'article 59 ne peut pas être appliqué au cas d'espèce, puisqu'on est en présence d'une situation purement interne. L'article 48 est dénué de pertinence, car la question de savoir si les travailleurs sont considérés comme employés de l'USSL 47 n'a pas été tranchée. L'article 90 du traité est également dénué de pertinence, car la loi de 1960 n'accorde pas des droits spécifiques à certaines entreprises, mais leur interdit au contraire, de manière générale, une certaine activité.

Les règles relatives à la libre circulation

21. Comme on l'a dit, les questions préjudicielles doivent être interprétées en ce sens que le juge de renvoi souhaite savoir si les dispositions relatives à la libre circulation des travailleurs et des services, inscrites aux articles 48 et 59 du traité, et le droit d'établissement consacré à l'article 52 de ce même traité, ont un effet direct, et si ces articles s'opposent à une règle nationale, telle que celle qui figure à l'article 1[er] de la loi de 1960, interdisant la location de main-d'œuvre.

22. La Cour a constaté dans sa jurisprudence que les droits fondamentaux consacrés aux articles 48, 52 et 59 du traité sont suffisamment clairs et inconditionnels pour produire un effet direct, ce qui autorise les particuliers à se prévaloir de ces droits devant les juridictions nationales qui doivent les sauvegarder [2]. Si donc l'article 1[er] de la loi de 1960 enfreint l'un ou plusieurs de ces articles, les juridictions nationales doivent refuser de l'appliquer.

23. Les circonstances matérielles décrites dans l'ordonnance de renvoi sont liées aux liens contractuels entre l'USSL 47 et la coopérative pour la fourniture de certaines prestations de services. Comme l'a dit la Commission, il semble donc a priori que la disposition pertinente soit l'article 59 du traité relatif à la libre circulation des services. On ne peut en effet pas exclure qu'une interdiction de location de main-d'œuvre puisse, dans certaines circonstances, porter atteinte à la libre circulation des travailleurs et à la liberté d'établissement. Il est difficile de voir comment les articles 48 et 52 du traité

2 — Voir par exemple les arrêts du 4 décembre 1974, Van Duyn (41/74, Rec. p. 1337, points 6 et 7); du 21 juin 1974, Reyners (2/74, Rec. p. 631, point 26), et du 3 décembre 1974, Van Binsbergen (33/74, Rec. p. 1299, point 27).

pourraient être pertinents pour la présente espèce, qui ne concerne ni la question de l'accès de travailleurs au marché italien ni celle du droit d'établir une entreprise en Italie. En tout état de cause, il résulte toutefois de la jurisprudence constante de la Cour que les articles 48, 52 et 59 du traité ne sont pas applicables à des activités dont l'ensemble des éléments pertinents se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre [3].

24. Dans la présente espèce, un organisme public italien et une coopérative italienne sont liés par un contrat ayant pour objet la prestation de certains services en Italie. Rien n'indique, dans le dossier, que ces prestations ont été effectuées par des travailleurs d'autres États membres ni que cette solution a été envisagée, ni non plus, d'ailleurs, que la coopérative a des liens avec des entreprises ou des personnes dans d'autres États membres.

25. Dans ces circonstances, nous estimons qu'il convient de répondre à cette partie des questions préjudicielles en ce sens que les articles 48, 52 et 59 du traité ne peuvent pas s'appliquer à des activités dont tous les éléments pertinents se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre, ce qui est le cas lorsqu'une administration publique italienne conclut un contrat avec une coopérative italienne pour la fourniture de certaines prestations, en utilisant des travailleurs italiens.

L'article 90 du traité

26. L'article 90, paragraphe 1, interdit aux États membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, d'édicter ou de maintenir une mesure contraire aux règles du traité, notamment à celles prévues aux articles 6 et 85 à 94.

27. L'article 1er de la loi de 1960 ne fixe pas des règles pour des entreprises publiques ou des entreprises auxquelles l'État membre a accordé des droits spéciaux ou exclusifs, permettant à de telles entreprises d'utiliser leurs droits d'une manière incompatible avec le traité [4]. En revanche, l'article 1er de la loi de 1960 comporte une interdiction générale à l'encontre d'une activité déterminée, à savoir la location de main-d'œuvre, qu'elle soit exercée par une entreprise privée ou publique, ou par une administration. Comme cela ressort, notamment, de l'arrêt du 24 mars 1994, Schindler [5], une telle interdiction d'une activité déterminée doit être appréciée sur la base des dispositions du traité relatives à la libre circulation. Il n'est ni nécessaire ni justifié d'utiliser simultanément la disposition spécifique inscrite à l'article 90 du traité. Nous estimons donc que l'article 90 du traité est dénué de pertinence pour la présence espèce.

3 — Voir, par exemple, les arrêts du 28 janvier 1992, Steen (C-332/90, Rec. p. I-341, point 9); du 16 février 1995, Aubertin e. a. (C-29/94 à C-35/94, Rec. p. I-301, point 9), et du 23 avril 1991, Höfner et Elser (C-41/90, Rec. p. I-1979, point 37).

4 — Voir, par exemple, les arrêts du 14 décembre 1995, Banchero (C-387/93, Rec. p. I-4663, point 51), et du 23 avril 1991, Höfner et Elser, visé à la note 3 (point 31).

5 — C-275/92, Rec. p. I-1039.

Conclusions

28. Dans ces circonstances, nous proposons à la Cour de répondre à la question formulée par la Pretura circondariale di Biella dans le sens suivant:

« Les articles 48, 52 et 59 du traité CE ne s'appliquent pas à des activités dont tous les éléments pertinents se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre, ce qui est le cas lorsqu'une administration publique italienne conclut un contrat avec une coopérative italienne, portant sur la fourniture de certaines prestations, en utilisant des travailleurs italiens. »