ORDONNANCE DE LA COUR (quatrième chambre)
25 février 2003 *

Dans l'affaire C-445/01,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 234 CE, par le Tribunale di Biella (Italie) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Roberto Simoncello,

Piera Boerio

et

Direzione Provinciale del Lavoro,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 48 et 52 du traité CE (devenus, après modification, articles 39 CE et 43 CE) ainsi que 90 du traité CE (devenu article 86 CE),

* Langue de procédure: l'italien.

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. C. W. A. Timmermans (rapporteur), président de chambre, MM. A. La Pergola et S. von Bahr, juges,

avocat général: M. D. Ruiz-Jarabo Colomer,
greffier: M. R. Grass,

l'avocat général entendu, rend la présente

Ordonnance

1 Par ordonnance du 18 octobre 2001, parvenue à la Cour le 19 novembre suivant, le Tribunale di Biella a posé, en vertu de l'article 234 CE, une question préjudicielle relative à l'interprétation des articles 48 et 52 du traité CE (devenus, après modification, articles 39 CE et 43 CE) ainsi que 90 du traité CE (devenu article 86 CE).

2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'un litige opposant M. Simoncello et M^me^ Boerio, associés et représentants légaux de la société Mergellina Snc, à la Direzione Provinciale del Lavoro, à propos d'une sanction administrative imposée par cette dernière au motif que ladite société aurait embauché des employés sans avoir notifié cet engagement à la Sezione Circondariale per l'Impiego (administration pour l'emploi).

Le cadre juridique

3 L'article 9 bis, deuxième alinéa, de la loi n° 608, du 28 novembre 1996 (GURI n° 281, du 30 novembre 1996, supplément ordinaire n° 209, ci-après la «loi n° 608/1996»), dispose:

«Dans un délai de cinq jours à compter de la date d'engagement effectué aux termes du premier alinéa, l'employeur doit informer la Sezione Circoscrizionale per l'Impiego par une communication portant le nom du travailleur engagé, la date de l'engagement, le type de contrat, la qualification, le salaire et le statut.»

4 L'article 10, treizième alinéa, du décret législatif n° 469, du 23 décembre 1997 (GURI n° 5, du 8 janvier 1998, ci-après le «décret législatif n° 469/1997»), prévoit:

«Les dispositions de la loi n° 264, du 29 avril 1949, et des lois ultérieures qui l'ont modifiée et complétée ne s'appliquent pas aux personnes physiques et morales autorisées à exercer une activité de médiation en matière de main-d'œuvre aux termes du présent article.»

Le litige au principal et la question préjudicielle

5 Le Tribunale di Biella constate que la société Mergellina Snc a embauché des employés sans notifier ces engagements à la Sezione Circondariale per l'Impiego conformément à l'article 9 bis de la loi n° 608/1996.

6 Devant la juridiction de renvoi, les requérants au principal font valoir que cette disposition ne peut servir de fondement à l'application d'une sanction. En effet, elle serait contraire au droit communautaire dans la mesure où elle concernerait le régime italien de placement de main- d'œuvre que la Cour, dans son arrêt du 11 décembre 1997, Job Centre (C-55/96, Rec. p. I-7119), aurait jugé contraire à l'article 90 du traité en ce qu'il instituait un monopole d'État contraire au régime de la libre concurrence.

7 À cet égard, le Tribunale di Biella constate que l'article 9 bis de la loi n° 608/1996 ne constituait pas la réglementation en cause dans l'affaire à l'origine de l'arrêt Job Centre, précité. En outre, il relève que l'espèce au principal concerne non un régime monopolistique d'autorisation préalable par l'État membre, mais une simple obligation de notification, dont la violation engendre l'application de sanctions de nature administrative.

8 Toutefois, il considère que la législation imposant cette obligation de notification sous peine de sanction pourrait être contraire au droit communautaire, notamment aux articles 48, 52 et 90 du traité, en ce qu'elle placerait la République italienne en position de «suprématie», dans la mesure où ladite obligation permettrait à celle-ci d'exercer un contrôle sur les engagements de travailleurs. Cependant, la contradiction avec la législation communautaire ne serait pas certaine, étant donné que la République italienne ne serait pas placée dans une telle position au moment de l'engagement de l'employé et que son pouvoir de contrôle viserait uniquement à éviter des situations irrégulières au regard du droit du travail.

9 Concernant l'article 10 du décret législatif n° 469/1997, la juridiction de renvoi indique qu'il ne prévoit pas une telle obligation de notification à charge des personnes détenant un agrément aux fins de l'exercice d'une activité de médiation en matière d'emploi et que, dès lors, il habilite par exception les pouvoirs publics à sanctionner les infractions commises par les personnes qui ne sont pas titulaires de cet agrément.

10 Considérant que la solution du litige pendant devant lui nécessite l'interprétation de dispositions du traité, le Tribunale di Biella a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«[L]'article 9 bis, deuxième alinéa, de la loi n° 608, du 28 novembre 1996, pour autant qu'il prévoit que l'employeur a l'obligation de notifier l'engagement de tout travailleur à la Sezione Circondariale per l'Impiego, et [...] l'article 10 du décret législatif n° 469, du 23 décembre 1997, pour autant qu'il se réfère à l'article 9 bis de la loi n° 608/1996, en cas de médiation opérée par des sujets non autorisés, [sont-ils compatibles] avec les principes communautaires qui sous-tendent les articles 39 CE, 43 CE et 86 CE (ex-articles 48, 52 et 90 du traité CE) [?]»

Sur la question préjudicielle

Observations soumises à la Cour

11 Les requérants au principal soutiennent que la Cour a constaté dans l'arrêt Job Centre, précité, que les sanctions en cause au principal sont illégales, car contraires aux règles communautaires en matière de concurrence. En outre, ils font valoir que, dans l'arrêt du 8 juin 2000, Carra e.a. (C-258/98, Rec. p. I-4217), la Cour a fourni à la juridiction nationale des indications concernant la réglementation antérieure au décret législatif n° 469/1997. Ils relèvent que la présente affaire au principal a trait à des placements effectués en 1997 et en 1998.

12 Les requérants au principal font valoir qu'il suffit de se référer à l'arrêt Carra e.a., précité, pour constater que le système de sanctions établi par l'article 9 bis de la loi n° 608/1996 est illicite. Toutefois, ils examinent également les dispositions du décret législatif n° 469/1997 au motif que celles-ci auraient maintenu en vigueur ledit système de sanctions. À ce propos, les requérants au principal soutiennent que les notifications prévues à l'article 9 bis de la loi n° 608/1996 n'ont plus aucune raison d'être puisqu'elles ont été instituées en vue du renforcement du monopole d'État sur les bureaux de placement d'employés, qui doit être considéré comme illicite à la suite des arrêts précités Job Centre et Carra e.a. Dans la mesure où le système des bureaux de placement est réformé dans le sens d'une libéralisation, toutes les sanctions liées à l'ancien monopole d'État seraient devenues inapplicables, car leur fondement et l'intérêt juridique qu'elles protégeaient auraient disparu.

13 En outre, selon les requérants au principal, la libéralisation n'est pas complète s'il subsiste pour l'employeur une obligation de notification d'embauche, car une telle obligation rendrait plus difficile l'exercice par des entreprises privées de l'activité de placement.

14 Pour sa part, le gouvernement italien présente brièvement l'évolution de la réglementation italienne en matière de placement de main-d'œuvre. À cet égard, il relève que, en vertu de la loi n° 264, du 29 avril 1949, un employeur avait l'obligation d'engager un travailleur par l'intermédiaire d'un des bureaux de placements publics. La loi n° 608/1996 aurait mis fin au système de placement des travailleurs sur la base d'une autorisation préalable d'un bureau de placement public. L'article 9 bis de la loi n° 608/1996 aurait consacré le principe d'un engagement direct des travailleurs par l'employeur, ce dernier ayant désormais seulement l'obligation de communiquer, dans les cinq jours, un engagement au bureau de placement compétent.

15 Le gouvernement italien fait valoir que l'article 9 bis de la loi n° 608/1996 a été inspiré par des considérations d'intérêt public. Le système de notification prévu par cette disposition, qui permettrait à l'administration de superviser de façon

constante les flux de main-d'œuvre et d'avoir une connaissance réelle des variations de l'offre et de la demande sur le marché du travail, aurait été considéré par le législateur italien comme indispensable pour l'application d'instruments de la politique de l'emploi tels que les inscriptions et les radiations sur les listes prévues à cet effet, les quotas et les indemnités de chômage. À la lumière de ce qui précède, le gouvernement italien soutient que les doutes exprimés par la juridiction de renvoi quant à la compatibilité de la réglementation nationale en cause au principal avec les dispositions du traité ne sont pas fondés.

16 La Commission considère que la question préjudicielle est irrecevable. À cet égard, elle fait valoir, en premier lieu, que la juridiction de renvoi n'indique pas les raisons pour lesquelles l'interprétation des articles 48, 52 et 90 du traité est demandée. Feraient notamment défaut un exposé, même sommaire, des motifs du choix desdites dispositions de même qu'une explication quant au lien qui existerait entre celles-ci et la législation nationale applicable à l'affaire au principal. En second lieu, la Commission soutient que les dispositions du traité auxquelles l'ordonnance de renvoi fait référence ne semblent pas avoir le moindre rapport avec les faits et l'objet du litige au principal, de sorte que la Cour ne serait pas tenue de statuer sur la question préjudicielle.

17 À supposer que cette question puisse néanmoins être considérée comme recevable, la Commission fait valoir que l'ordonnance de renvoi ne comporte aucun élément permettant de déduire que les articles 48, 52 et 90 du traité sont applicables en l'espèce au principal.

18 Concernant l'article 90 du traité, la Commission fait valoir que les circonstances de l'affaire au principal diffèrent fortement de celles examinées dans le cadre des arrêts précités Job Centre et Carra e.a., qui concernaient un organisme public exerçant des activités de placement de main-d'œuvre. Dans le cas de l'espèce au principal, où seule une notification ex post est demandée, la Commission considère que la République italienne n'agit pas comme une entreprise mais exerce plutôt une fonction de contrôle visant à protéger le travailleur salarié.

19 Quant à l'application des articles 48 et 52 du traité, la Commission relève que, conformément à une jurisprudence constante, lesdites dispositions ne s'appliquent pas à des activités dont l'ensemble des éléments pertinents se cantonne à l'intérieur d'un seul État membre. Cependant, même en admettant que lesdites dispositions puissent être appliquées en l'espèce au principal, la Commission fait valoir, à titre uniquement subsidiaire, que l'obligation de notification prévue à l'article 9 bis de la loi n° 608/1996 et la sanction imposée en cas de non-respect de cette obligation ne constituent pas un obstacle à la libre circulation des travailleurs. En effet, la notification serait imposée à l'employeur après l'engagement effectif d'un employé sans distinction selon que ce dernier est italien ou non. En outre, la sanction ne serait que pécuniaire et administrative et elle frapperait seulement l'employeur.

Réponse de la Cour

20 À titre liminaire, il convient de rappeler qu'il résulte d'une jurisprudence constante que la procédure instituée par l'article 234 CE est un instrument de coopération entre la Cour et les juridictions nationales, grâce auquel la première fournit aux secondes les éléments d'interprétation du droit communautaire qui leur sont nécessaires pour la solution du litige qu'elles sont appelées à trancher (voir arrêt du 16 juillet 1992, Meilicke, C-83/91, Rec. p. I-4871, point 22, et ordonnances du 9 août 1994, La Pyramide, C-378/93, Rec. p. I-3999, point 10, et du 25 mai 1998, Nour, C-361/97, Rec. p. I-3101, point 10).

21 Dans le cadre de cette coopération, 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. En conséquence, dès lors que les

questions posées portent sur l'interprétation du droit communautaire, la Cour est, en principe, tenue de statuer (voir arrêts du 15 décembre 1995, Bosman, C-415/93, Rec. p. I-4921, point 59; du 13 mars 2001, PreussenElektra, C-379/98, Rec. p. I-2099, point 38, et du 22 janvier 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, Rec. p. I-607, point 18).

22 Toutefois, la Cour a également jugé que, dans des circonstances exceptionnelles, il lui appartient d'examiner les conditions dans lesquelles elle est saisie par le juge national en vue de vérifier sa propre compétence. Le refus de statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale n'est possible que lorsqu'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation du droit communautaire sollicitée n'a 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 et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées (voir arrêts précités PreussenElektra, point 39, et Canal Satélite Digital, point 19).

23 La Cour a également souligné l'importance de l'indication, par le juge national, des raisons précises qui l'ont conduit à s'interroger sur l'interprétation du droit communautaire et à estimer nécessaire de poser des questions préjudicielles à la Cour (ordonnance du 25 juin 1996, Italia Testa, C-101/96, Rec. p. I-3081, point 6). Ainsi, la Cour a jugé qu'il est indispensable que le juge national donne un minimum d'explications sur les raisons du choix des dispositions communautaires dont il demande l'interprétation et sur le lien qu'il établit entre ces dispositions et la législation nationale applicable au litige qui lui est soumis (ordonnance du 7 avril 1995, Grau Gomis e.a., C-167/94, Rec. p. I-1023, point 9).

24 Or, en l'occurrence, force est de constater que l'ordonnance de renvoi ne contient pas d'indications suffisantes de nature à répondre à ces exigences.

25 En premier lieu, concernant l'interprétation des articles 48 et 52 du traité demandée, la juridiction de renvoi ne donne aucune précision sur les raisons qui l'ont conduite à s'interroger sur l'interprétation de ces dispositions du droit communautaire et à estimer nécessaire de poser une question préjudicielle à la Cour à ce sujet.

26 À cet égard, il peut être relevé que ni l'ordonnance de renvoi ni les observations soumises à la Cour ne permettent d'établir un lien entre, d'une part, les principes de la libre circulation des travailleurs et de la liberté d'établissement dans la Communauté reconnus par le traité et, d'autre part, les éléments juridiques et factuels du litige au principal. En particulier, rien n'indique que la société Mergellina Snc ou ses employés aient fait usage desdites libertés ou aient voulu en faire usage.

27 En deuxième lieu, concernant l'interprétation de l'article 90 du traité sollicitée, le Tribunale di Biella indique lui-même dans l'ordonnance de renvoi que les éléments juridiques et factuels du litige au principal sont différents de ceux examinés dans l'arrêt Job Centre, précité. Il relève également lui-même que l'espèce au principal concerne une simple obligation de notification et non un régime monopolistique d'autorisation préalable par l'État membre. Ce faisant, la juridiction de renvoi n'a fourni aucun élément de nature à indiquer que l'article 90 du traité pourrait trouver à s'appliquer à l'espèce au principal.

28 En effet, aucun élément juridique ou factuel du litige au principal ne permet de considérer que la Sezione Circondariale per l'Impiego agit comme une entreprise visée à l'article 90 du traité lorsque, en vertu de l'article 9 bis, deuxième alinéa, de la loi n° 608/1996, elle reçoit des notifications relatives à l'embauche d'employés.

29 En troisième lieu, s'agissant de l'article 10 du décret législatif n° 469/1997, qui habilite, selon la juridiction de renvoi, les pouvoirs publics à sanctionner les infractions commises par des personnes qui ne sont pas titulaires d'un agrément aux fins de l'exercice de l'activité de médiation en matière d'emploi, l'ordonnance de renvoi n'explique pas en quoi cette disposition serait pertinente pour la solution du litige au principal.

30 Il ressort de ce qui précède que, en l'absence d'éléments mettant en évidence le rapport entre, d'une part, la réalité et l'objet du litige au principal et, d'autre part, l'interprétation des articles 48, 52 et 90 du traité sollicitée par la juridiction de renvoi, la Cour n'est pas en mesure de répondre de façon utile à la question préjudicielle posée.

31 Dans ces conditions, il convient de constater, en application des articles 92 et 103, paragraphe 1, du règlement de procédure, que la question posée B la Cour est manifestement irrecevable.

Sur les dépens

32 Les frais exposés par le gouvernement italien et par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. 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.

Par ces motifs,

LA COUR (quatrième chambre)

ordonne:

La demande de décision préjudicielle présentée par le Tribunale di Biella, par ordonnance du 18 octobre 2001, est irrecevable.

Fait à Luxembourg, le 25 février 2003.

Le greffier

R. Grass

Le président de la quatrième chambre

C. W. A. Timmermans