Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MACIEJ SZPUNAR
présentées le 20 novembre 2014[1]

Affaire C-533/13

Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry
contre
Öljytuote ry,
Shell Aviation Finland Oy

[demande de décision préjudicielle formée par le työtuomioistuin (Finlande)]

«Travail intérimaire — Directive 2008/104/CE — Article 4, paragraphe 1 — Interdictions ou restrictions concernant le recours aux travailleurs intérimaires — Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne — Article 28 — Droit de négociation et d'actions collectives — Contrôle de la compatibilité d'une clause de convention collective avec le droit de l'Union — Rôle du juge national — Litige horizontal»

I – Introduction

1. La présente affaire offre à la Cour l'occasion d'interpréter, pour la première fois, la directive 2008/104/CE relative au travail intérimaire[2].

2. Le työtuomioistuin (tribunal du travail, Finlande) est saisi d'un recours intenté par le syndicat finlandais des travailleurs des transports visant à faire condamner une entreprise de ce secteur ainsi qu'une association patronale pour violation d'une clause de la convention collective applicable, et notamment de sa clause relative au recours au travail intérimaire. La juridiction finlandaise s'interroge sur le point de savoir si cette dernière constitue une restriction injustifiée concernant le recours aux travailleurs intérimaires qui serait incompatible avec l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/104 et si cette clause devrait donc être laissée inappliquée.

3. Ce litige au principal touche à certains aspects systémiques du droit de l'Union. D'une part, il implique la recherche d'un équilibre entre le droit social de l'Union et le principe de la libre prestation de services. D'autre part, la Cour peut être amenée à se prononcer sur l'effet direct de la directive 2008/104 dans le cadre d'un litige horizontal qui oppose une entreprise à un syndicat de salariés.

1 — Langue originale: le français.

2 — Directive du Parlement européen et du Conseil, du 19 novembre 2008 (JO L 327, p. 9).

II – Le cadre juridique

A – *Le droit de l'Union*

1. La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

4. L'article 28 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte»), intitulé «Droit de négociation et d'actions collectives», dispose:

«Les travailleurs et les employeurs, ou leurs organisations respectives, ont, conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales, le droit de négocier et de conclure des conventions collectives aux niveaux appropriés et de recourir, en cas de conflits d'intérêts, à des actions collectives pour la défense de leurs intérêts, y compris la grève.»

2. La directive 2008/104

5. L'article 4 de la directive 2008/104, intitulé «Réexamen des interdictions ou restrictions», dispose:

«1. Les interdictions ou restrictions concernant le recours aux travailleurs intérimaires sont uniquement justifiées par des raisons d'intérêt général tenant, notamment, à la protection des travailleurs intérimaires, aux exigences de santé et de sécurité au travail ou à la nécessité d'assurer le bon fonctionnement du marché du travail, et d'empêcher les abus.

2. Au plus tard le 5 décembre 2011, les États membres, après consultation des partenaires sociaux, réexaminent, conformément à la législation, aux conventions collectives et aux pratiques nationales, les restrictions ou interdictions applicables au travail intérimaire afin de vérifier si elles restent justifiées par les raisons visées au paragraphe 1.

3. Lorsque les restrictions et interdictions précitées sont prévues par des conventions collectives, le réexamen visé au paragraphe 2 peut être réalisé par les partenaires sociaux qui ont négocié la convention considérée.

[…]

5. Les États membres informent la Commission du résultat du réexamen visé aux paragraphes 2 et 3 au plus tard le 5 décembre 2011.»

B – *Le droit finlandais*

1. Les actes législatifs

6. La directive 2008/104 a été transposée en droit finlandais par la modification des lois 55/2001 sur le contrat de travail [työsopimuslaki (55/2001)] et 1146/1999 sur les travailleurs détachés [lähetetyistä työntekijöistä annettu laki (1146/1999)].

7. Ainsi que l'indique la juridiction de renvoi, il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi modificative que le gouvernement finlandais a considéré l'obligation de réexamen visée à l'article 4 de la directive 2008/104 comme une exigence administrative ponctuelle de réexaminer les restrictions et les interdictions concernant le recours au travail intérimaire et d'informer la Commission du résultat de ce réexamen. Ainsi que le souligne la juridiction de renvoi, selon ce projet, ledit article 4 n'impose pas aux États membres de modifier leur législation, même dans le cas où une restriction du recours au travail intérimaire ne pourrait être justifiée par des raisons d'intérêt général.

8. Le 29 novembre 2011, le gouvernement finlandais a communiqué à la Commission les résultats du réexamen prévu à l'article 4, paragraphes 2 et 3, de la directive 2008/104.

2. Les conventions collectives

9. La convention collective générale conclue en 1997 entre les organisations centrales représentant respectivement les employeurs et les syndicats [3] (ci-après la «convention générale de 1997») stipule, à son article 8, paragraphe 3:

«Les entreprises doivent limiter le recours au travail intérimaire à l'amortissement des pointes de travail ou à d'autres tâches, limitées dans le temps ou leur nature, que, pour des raisons d'urgence, de durée limitée, de compétences professionnelles, d'emploi d'instruments spécialisés ou d'autres raisons similaires, elles ne peuvent pas faire effectuer par leur propre personnel.

Le louage de main-d'œuvre est une pratique déloyale si les travailleurs intérimaires employés par les entreprises qui ont recours à une main-d'œuvre extérieure effectuent pendant une longue durée le travail normal de l'entreprise, aux côtés des travailleurs permanents de celle-ci, et sont placés sous la même direction.

[…]»

10. La convention collective du secteur des camions-citernes et des produits pétroliers (ci-après la «convention sectorielle») contient une disposition analogue à sa clause 29, paragraphe 1.

III – Le litige au principal

11. Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry (ci-après «AKT») est le syndicat qui représente notamment les salariés du secteur des camions-citernes et des produits pétroliers.

12. Shell Aviation Finland Oy (ci-après «Shell») livre du carburant dans 18 aéroports établis en Finlande. Elle est membre de l'association des employeurs du secteur des carburants, Öljytuote ry (ci-après «Öljytuote»).

13. AKT a saisi la juridiction de renvoi d'une demande visant à faire condamner Öljytuote et Shell au paiement de la pénalité financière prévue à l'article 7 de la loi 36/1946 sur les conventions collectives [työoehtosopimuslaki (36/1946)], au motif pris de la violation de la clause 29, paragraphe 1, de la convention sectorielle. Dans son recours, AKT fait valoir que Shell emploie régulièrement depuis l'année 2008 du personnel intérimaire, à une échelle considérable, pour effectuer des tâches identiques à celles effectuées par ses propres travailleurs. Cet usage de main-d'œuvre intérimaire constituerait une pratique déloyale au sens de la disposition conventionnelle litigieuse.

3 — Convention conclue le 4 juin 1997 entre le Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto (devenu l'Elinkeinoelämän keskusliitto, fédération centrale de la vie économique) et le Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö (organisation centrale des syndicats finlandais).

14. Les parties défenderesses rétorquent que le recours à des travailleurs intérimaires était justifié par des motifs légitimes, dès lors qu'il visait pour l'essentiel à assurer le remplacement des travailleurs pendant les périodes de congé annuel et de congé de maladie. En outre, elles font valoir que la clause 29, paragraphe 1, de la convention sectorielle contient une restriction qui ne peut être justifiée par les raisons visées à l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/104. Selon elles, la juridiction nationale est tenue d'écarter l'application des dispositions conventionnelles contraires à la directive 2008/104.

15. La juridiction de renvoi indique que, bien que la portée de l'obligation imposée aux États membres à l'article 4 de la directive 2008/104 suscite des doutes, cette disposition peut être interprétée comme imposant auxdits États membres une obligation de veiller à ce que leur ordre juridique ne comporte pas de restrictions ou d'interdictions injustifiées en matière de travail intérimaire. Or, selon la juridiction de renvoi, la clause 29, paragraphe 1, de la convention sectorielle suit une approche différente de celle prévue par la directive 2008/104 en ce qu'il interdit l'emploi de travailleurs intérimaires, sauf dans certains cas précis, dans le but de protéger les travailleurs permanents des entreprises.

16. En outre, la juridiction de renvoi s'interroge sur les conséquences qu'il conviendrait de tirer de l'éventuelle incompatibilité d'une disposition nationale avec la directive 2008/104 dans une affaire telle que celle au principal, qui concerne un litige entre particuliers.

IV – Les questions préjudicielles et la procédure devant la Cour

17. C'est dans ce contexte que le työtuomioistuin a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Convient-il d'interpréter l'article 4, paragraphe 1, de la directive [2008/104] en ce sens qu'il impose aux autorités nationales, y compris les juridictions, une obligation continue de s'assurer, par les moyens à leur disposition, de ce qu'il n'existe pas de dispositions légales ou de clauses de conventions collectives nationales qui soient contraires aux règles fixées par la[dite] directive ou, s'il en existe, qu'elles ne sont pas appliquées?

2) Convient-il d'interpréter l'article 4, paragraphe 1, de la directive [2008/104] en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale selon laquelle l'emploi de main-d'œuvre intérimaire n'est autorisé que dans certains cas précis tels que l'amortissement des pointes de travail ou les tâches qu'une entreprise ne peut pas faire exécuter par ses propres salariés? Est-il possible de qualifier de recours illicite au travail intérimaire l'affectation pendant une longue durée de travailleurs intérimaires aux activités ordinaires de l'entreprise, aux côtés des propres salariés de celle-ci?

3) Si la réglementation nationale est déclarée contraire à la directive [2008/104], quels sont les moyens dont une juridiction dispose afin de réaliser les objectifs de la[dite] directive, dès lors qu'est en cause une convention collective qui s'impose dans des relations entre parties privées?»

18. La décision de renvoi, datée du 4 octobre 2013, est parvenue au greffe de la Cour le 9 octobre 2013. Des observations écrites ont été déposées par AKT, Öljytuote et Shell, les gouvernements finlandais, allemand, français, hongrois, polonais, suédois et norvégien ainsi que par la Commission.

19. Ces parties et intéressés, à l'exception des gouvernements français, hongrois et polonais, ont également participé à l'audience, qui s'est tenue le 9 septembre 2014.

V – Analyse

20. Les questions posées par la juridiction de renvoi touchent trois problématiques liées à l'interprétation de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/104:

— premièrement, la portée des obligations que ladite disposition impose aux États membres;

— deuxièmement, la possibilité de justifier, au regard de cette disposition, les restrictions du recours au travail intérimaire prévues par la convention sectorielle, et

— troisièmement, la question de savoir si la disposition de la directive concernée peut être invoquée dans un litige entre des particuliers.

21. Je les examinerai dans le même ordre.

A – *Sur la portée des obligations résultant de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/104 (première question)*

1. Observations liminaires

22. Par sa première question, la juridiction de renvoi cherche à savoir si l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/104 impose aux États membres l'obligation de supprimer les interdictions ou les restrictions concernant le recours aux travailleurs intérimaires lorsque celles-ci ne peuvent pas être justifiées par des raisons d'intérêt général.

23. Les parties au principal et les intéressés sont partagés quant à l'interprétation de ladite disposition.

24. Certaines parties considèrent que la disposition concernée impose aux États membres d'éliminer les restrictions du recours au travail intérimaire qui ne peuvent être justifiées [4].

25. D'autres parties [5] soutiennent en revanche que l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/104 ne prévoit aucune obligation matérielle, mais doit être lu avec son paragraphe 2. Ce dernier prévoit l'obligation pour les États membres d'effectuer un réexamen des restrictions applicables au travail intérimaire, avant le délai de transposition de la directive 2008/104, afin de vérifier si elles restent justifiées par les «raisons visées au paragraphe 1». La portée du paragraphe 1 de cet article se limiterait donc à circonscrire l'objet dudit réexamen. Ledit paragraphe 1 n'imposerait notamment pas aux États membres une obligation de résultat visant à s'assurer que les restrictions existant dans leurs législations sont effectivement justifiées par des raisons d'intérêt général.

2. L'interprétation littérale et téléologique

26. Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/104, les interdictions ou les restrictions concernant le recours aux travailleurs intérimaires «sont uniquement justifiées par des raisons d'intérêt général», suit alors une liste indicative de ces raisons.

4 — Les défenderesses au principal et le gouvernement hongrois. La même position est aussi exprimée par la juridiction de renvoi. Les gouvernements français et polonais n'ont pas émis d'observations sur cette question.

5 — La requérante au principal ainsi que les gouvernements finlandais, allemand, suédois et norvégien. La Commission, qui a modifié sa position au cours de l'instance, semble proposer la même interprétation.

27. J'observe que lesdits termes confortent l'interprétation de la disposition concernée selon laquelle les restrictions qui ne sont pas justifiées par des raisons d'intérêt général, dont une liste indicative [6] est donnée, sont incompatibles avec le droit de l'Union. En effet, si la disposition en cause ne se prononçait en aucune sorte sur la compatibilité des restrictions avec le droit de l'Union, la phrase selon laquelle elles «sont uniquement justifiées» par des raisons d'intérêt général perdrait son sens.

28. Ces termes expriment clairement une règle matérielle comportant l'interdiction des restrictions injustifiées. Contrairement à ce qui est soutenu par plusieurs parties [7], il me semble difficile d'admettre qu'il s'agit d'une disposition purement procédurale, semblable à celles contenues dans les paragraphes suivants du même article 4.

29. Cette interprétation me semble corroborée par les considérations téléologiques qui sous-tendent la réglementation en question.

30. Aucune des parties ne conteste que la directive 2008/104 vise, d'une part, les conditions de travail des travailleurs intérimaires et, d'autre part, les conditions applicables au recours au travail intérimaire.

31. Ce double objectif – qui est reflété dans le titre même de la directive 2008/104 [8] – est repris dans l'article 2 de ladite directive, lequel se réfère, d'une part, à la nécessité d'assurer la protection des travailleurs intérimaires et d'améliorer la qualité du travail intérimaire, en particulier en assurant le respect du principe de l'égalité de traitement à l'égard des travailleurs intérimaires et, d'autre part, à la nécessité d'établir un cadre approprié pour le travail intérimaire en vue de contribuer efficacement à la création d'emplois et au développement des formes souples de travail [9].

32. Les deux volets de cet objectif sont complémentaires, de sorte qu'il ne semble pas cohérent de les séparer. L'augmentation du niveau de protection des travailleurs intérimaires peut, en effet, remettre en cause la nécessité de certaines interdictions ou restrictions existantes, ce qui devrait permettre une plus grande ouverture vers cette forme de travail [10].

33. Dans une certaine mesure, il s'agit d'un aspect commun des trois actes de l'Union européenne sur le travail atypique, concernant les relations de travail partiel ou temporaire [11]. L'action de l'Union dans ce domaine a eu pour objectif global le développement des formes souples de travail, tout en visant à atteindre un nouveau degré d'harmonisation du droit social [12]. Le modèle réglementaire sous-tendant cette action, fondé sur la recherche d'un équilibre entre la flexibilité et la sécurité sur le marché de travail, a été dénommé «flexicurité» [13].

6 — En ce qui concerne le caractère non exhaustif de cette liste, voir point 100 des présentes conclusions.

7 — Les gouvernements finlandais, allemand, suédois, norvégien ainsi que – lors de l'audience – la Commission.

8 — Le titre figurant dans la proposition législative initiale, «directive […] relative aux conditions de travail des travailleurs intérimaires», a été modifié lors de la lecture au Parlement européen pour devenir «directive […] relative au travail intérimaire», au motif que «l'objet et le contenu de la directive à l'examen ne se limitent pas aux 'conditions de travail' mais s'étendent à la promotion et à la réglementation du secteur des agences de travail intérimaire», en s'insérant également dans la même ligne avec les directives précédentes concernant le travail à temps partiel et le travail à durée déterminée (voir exposé des motifs de la résolution législative du Parlement, A5-0356/2002, du 23 octobre 2002, amendement 1).

9 — Les considérants 9 à 11 de la directive 2008/104 soulignent ainsi l'importance de nouvelles formes d'organisation du travail pour la création d'emplois, l'un des axes principaux de la stratégie de Lisbonne.

10 — Voir considérant 18 de la directive 2008/104.

11 — Il s'agit, outre la directive 2008/104, de la directive 97/81/CE du Conseil, du 15 décembre 1997, concernant l'accord-cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES (JO 1998, L 14, p. 9), et de la directive 1999/70/CE du Conseil, du 28 juin 1999, concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée (JO L 175, p. 43).

12 — C'est cet objectif qui a présidé aux propositions consécutives de la Commission en matière de travail atypique: la proposition de directive du Conseil complétant les mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs temporaires [COM(90) 228 final, présentée par la Commission le 29 juin 1990], qui a largement échoué, et la proposition SEC(1995) 1540 qui a lancé la consultation des partenaires sociaux ayant abouti à l'adoption des deux accords-cadres concernant le temps partiel et le travail à durée déterminée.

13 — Voir principes communs de flexicurité adoptés par le Conseil les 5 et 6 décembre 2007 et approuvés par le Conseil européen le 14 décembre 2007 (document du Conseil nº 16201/07). Voir également communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, intitulée «Vers des principes communs de flexicurité: Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité» [COM(2007) 359 final, du 27 juin 2007].

34. Le recours aux formes souples de travail devrait, selon ce modèle, permettre de renforcer la capacité d'adaptation du marché de travail, de créer davantage d'emplois ainsi que d'améliorer l'accès de certains groupes précaires, comme les travailleurs jeunes, au travail à durée indéterminée. Pour certains, ce type d'emploi pourrait servir de tremplin – «stepping stone» – sur le marché du travail [14].

35. La dualité de son objectif se retrouve dans la structure de la directive 2008/104 qui, à part ses dispositions introductives (champ d'application, objet, définitions) et finales, s'articule autour de deux axes, à savoir son chapitre II, entièrement dédié aux conditions de travail des travailleurs intérimaires, et son article 4, inséré dans son chapitre I, visant les restrictions au recours au travail intérimaire.

36. Or, je ne vois pas en quoi ledit article 4 pourrait contribuer aux objectifs de la directive 2008/104 s'il ne prévoyait qu'une simple obligation des États membres d'identifier les obstacles au travail intérimaire, sans y attacher la moindre conséquence contraignante.

37. À mon sens, lu à la lumière de son objectif, ledit article 4 doit s'interpréter comme prévoyant non seulement des obligations procédurales (paragraphes 2 à 5), mais également une règle matérielle (paragraphe 1). Cette règle matérielle interdit le maintien des restrictions du recours au travail intérimaire lorsqu'elles ne sont pas justifiées, notamment compte tenu de l'harmonisation des conditions minimales de travail [15].

38. Les paragraphes 2 à 5 dudit article 4 prévoient un mécanisme procédural qui vise à aider à mettre en œuvre cette interdiction, par voie de réexamen des restrictions existant au niveau national, en complément des moyens habituels de mise en œuvre du droit de l'Union. Si le paragraphe 1 du même article ne comportait pas l'interdiction des restrictions injustifiées, ce mécanisme procédural n'aurait pas de raison d'être.

39. Il ne me semble pas raisonnable de prétendre que le législateur de l'Union ait seulement voulu prévoir que les États membres dressent un inventaire non contraignant des restrictions, à titre purement informatif et sans aucune suite. La Commission a le droit de recueillir de telles informations dans le cadre de la mission générale qui lui incombe en vertu des traités de veiller à l'application du droit de l'Union.

40. La doctrine est quasi unanime à interpréter l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/104 comme imposant aux États membres l'obligation de lever les restrictions injustifiées concernant le recours aux travailleurs intérimaires [16]. Certains auteurs indiquent que ladite disposition vise manifestement à trouver un juste équilibre entre les libertés du marché intérieur et le droit social et qu'elle n'aurait aucun effet utile si elle était interprétée comme une simple recommandation [17].

14 — Voir Bell, M., «Between flexicurity and fundamental social rights: the EU directives on atypical work», *European law review,* 2012, vol. 37, nº 1, p. 36; Davies, A., «Regulating atypical work: beyond equality», *Resocialising Europe in a time of crisis,* 2013, p. 237.

15 — Cette harmonisation, en vertu de la clause de non-régression sociale que renferme l'article 9, paragraphe 2, de la directive 2008/104, ne doit pas conduire à une réduction du niveau général de protection des travailleurs dans le domaine concerné.

16 — Voir, notamment, Bell, M., op. cit., p. 36; Davies, A., op. cit., p. 237; Countouris, N., et Horton. R., «The Temporary Agency Work Directive: Another Broken Promise», *Industrial Law Journal,* 2009, vol. 38, nº 3, p. 335; Lhernould, J.-P., «Le détachement des travailleurs intérimaires dans l'Union européenne», *Revue de droit de travail*, 2012, p. 308; Weiss, M., «Regulating Temporary Work in Germany», Temporary agency work in the European Union and the United States, p. 120 à 122; Rönnmar, M., «The regulation of temporary agency work in Sweden and the impact of the (2008/104/EC) Directive», *European Labour Law Journal* (ELLJ), 2010, vol. 1, nº 3, p. 422 à 429.

17 — Respectivement, Engels, C., «Regulating temporary work in the European Union: The Agency Directive», Temporary agency work in the European Union and the United States, 2013, nº 82, p. 14; Mitrus, L., «Ochrona pracowników tymczasowych w świetle prawa unijnego a prawo polskie», Sobczyk, A. (réd.), Z problematyki zatrudnienia tymczasowego, Wolters Kluwer Polska, 2011, p. 18.

41. Le même raisonnement semble avoir inspiré la déclaration commune des partenaires sociaux au niveau européen dans le secteur du travail temporaire, diffusée peu avant l'adoption formelle de la directive 2008/104. Cette déclaration, d'une part, reconnaît la nécessité d'apporter certaines restrictions au recours au travail intérimaire afin de prévenir les abus, tout en indiquant, d'autre part, que les restrictions injustifiées doivent être éliminées [18].

3. Les travaux préparatoires

42. Les travaux préparatoires semblent également plaider en faveur du caractère contraignant de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/104.

43. Certaines parties soutiennent le contraire [19], en faisant valoir que la proposition de directive soumise par la Commission au Conseil de l'Union européenne contenait, en son article 4, paragraphe 2, une disposition explicite selon laquelle les États membres réexaminent les restrictions du recours au travail intérimaire afin de vérifier si elles restent justifiées et, «[d]ans la négative, [ils] les suppriment» [20]. Cette dernière phrase ayant été retirée lors des débats au Conseil [21], cela impliquerait, selon lesdites parties, que le Conseil n'a pas voulu interdire les restrictions injustifiées.

44. Ce raisonnement me semble suivre une fausse piste.

45. Tout d'abord, la modification apportée par le Conseil au cours du processus législatif concerne l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2008/104, relatif à la procédure de réexamen. En revanche, son paragraphe 1, qui est concerné en l'espèce, a été repris tel quel dans la position commune arrêtée par le Conseil.

46. En outre, la liste des raisons d'intérêt général figurant audit paragraphe 1 a été largement débattue au cours du processus législatif [22]. Pourquoi les institutions auraient-elles accordé une telle importance à cette disposition si elle devait être dépourvue de tout caractère contraignant?

47. À cet égard, les motifs de retrait du passage concerné du paragraphe 2 dudit article 4, selon lequel les États membres devaient «supprimer» les restrictions, ne peuvent pas être établis avec certitude. L'explication la plus plausible semble néanmoins être que le Conseil a retiré ce passage parce que l'interdiction des restrictions injustifiées figurait déjà au paragraphe 1, lequel est resté inchangé.

48. En effet, dans l'exposé des motifs de la position commune, le Conseil indique qu'il «a pour l'essentiel repris l'esprit de l'amendement 34 du Parlement» [23], mais «n'a pas jugé nécessaire de conserver le passage relatif à la suppression des restrictions et interdictions injustifiées» [24]. Lors de la communication de la position commune au Parlement, la Commission a indiqué que l'article 4,

18 — Déclaration commune de EuroCIETT (confédération européenne des entreprises de travail temporaire) et de UNI-Europa (fédération syndicale européenne) du 28 mai 2008 sur la directive relative au travail intérimaire, points 7 et 14 (http://www.eurociett.eu/).

19 — La requérante au principal et le gouvernement finlandais.

20 — Voir proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux conditions de travail des travailleurs intérimaires [COM(2002) 701 final, du 28 novembre 2002] ayant remplacé la proposition initiale de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux conditions de travail des travailleurs intérimaires [COM(2002) 149 final, du 20 mars 2002] à la suite de la première lecture au Parlement.

21 — Position commune du Conseil nº 24/2008, du 15 septembre 2008 (ST 10599 2008).

22 — Notamment, le Parlement a modifié la proposition initiale de la Commission en introduisant trois nouveaux motifs pouvant justifier les restrictions (considérations de santé et de sécurité et autres risques pour certaines catégories de travailleurs ou certaines branches d'activité économique, bon fonctionnement du marché du travail et nécessité de prévenir d'éventuels abus). Voir résolution législative du Parlement du 21 novembre 2002 [P5_TA(2002) 0562] ainsi que l'exposé des motifs (A5-0356/2002, du 23 octobre 2002)

23 — Ledit amendement 34 a scindé la disposition concernée de l'article 4 en deux parties distinctes, à savoir «la première élimine tout doute quant à la possibilité de maintenir et/ou d'introduire, dans certaines circonstances, des restrictions et interdictions visant le recours au travail temporaire […], la seconde partie renforce les dispositions prévoyant le réexamen par les États membres de ces restrictions». Voir exposé des motifs de la résolution législative du Parlement (A5-0356/2002, du 23 octobre 2002).

24 — Position commune nº 24/2008, point 2.2, de l'exposé des motifs.

paragraphe 2, de la directive 2008/104 suivait l'amendement 34 du Parlement, «sauf dans la mesure où il ne fait plus référence à l'obligation faite aux États membres de lever les restrictions […], le Conseil n'estimant pas nécessaire de répéter l'effet de l'interdiction énoncé à l'article 4, paragraphe 1, ni approprié de préciser le résultat final du réexamen» [25]. La position commune a donc été approuvée par le Parlement sur la base de ces considérations [26].

49. La genèse de l'adoption de la directive 2008/104 va donc au soutien de l'interprétation selon laquelle son article 4, paragraphe 1, interdit le maintien des restrictions du recours au travail intérimaire qui ne sont pas justifiées par des raisons d'intérêt général.

4. La base juridique

50. Enfin, le gouvernement allemand a soulevé un doute quant à la question de savoir si la base juridique de la directive 2008/104 autoriserait l'insertion d'une disposition matérielle visant à lever les restrictions concernant le recours au travail intérimaire.

51. J'observe que la base juridique d'un acte est pertinente pour son interprétation en ce qu'elle peut donner un certain éclairage sur les objectifs suivis par le législateur. Par ailleurs, elle doit être prise en compte afin d'exclure, parmi les différentes interprétations possibles, celle qui pourrait conduire à l'invalidité de l'acte.

52. La directive 2008/104 repose sur l'ancien article 137, paragraphes 1 et 2, CE, qui accordait aux institutions la compétence pour «arrêter, par voie de directives, des prescriptions minimales applicables progressivement», notamment, en ce qui concerne «les conditions de travail».

53. Certaines parties [27] soutiennent que cette base juridique exclut la possibilité d'interpréter l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/104 comme interdisant les restrictions injustifiées du recours au travail intérimaire. Selon elles, une telle interdiction ne relève pas des «conditions de travail» et, en outre, ne constitue pas une «prescription minimale», au sens de l'ancien article 137 CE.

54. Je ne suis pas convaincu par la logique de cet argument.

55. Il me semble établi que la directive 2008/104 poursuit un double objectif et qu'elle concerne non seulement les conditions de travail des travailleurs intérimaires, mais aussi les restrictions apportées au recours à cette forme de travail. Autrement, l'article 4 de celle-ci, quelle que soit son interprétation, n'aurait pas de sens.

56. À cet égard, selon l'argument des parties précitées, l'ancien article 137 CE ne s'oppose pas à ce que la directive 2008/104 touche les restrictions concernant le recours au travail intérimaire. Ces parties soutiennent néanmoins que cette base juridique permet uniquement d'imposer aux États membres des obligations très «limitées» ou «simplement procédurales» à l'égard de telles restrictions.

57. Je rappelle à cet égard que le choix de la base juridique de l'acte doit se fonder sur des éléments objectifs et notamment sur le but et le contenu de l'acte [28]. Or, je ne vois aucun élément objectif qui justifierait d'opérer une distinction, dans le cadre de l'ancien traité CE, entre les dispositions matérielles et les dispositions procédurales lorsqu'il s'agit d'éliminer les restrictions au recours à une certaine forme de travail.

25 — Communication de la Commission au Parlement européen, conformément à l'article 251, paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité CE, concernant la position commune du Conseil en vue de l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil relative au travail intérimaire – Accord politique sur une position commune (VMQ) [COM(2008) 569 final, du 18 septembre 2008, p. 6].

26 — Résolution législative du Parlement européen du 22 octobre 2008 [P6_TA(2008) 0507].

27 — La requérante au principal, les gouvernements finlandais, allemand et suédois ainsi que – lors de l'audience – la Commission.

28 — Voir, notamment, arrêt Commission/Parlement et Conseil (C-411/06, EU:C:2009:518, point 45 et jurisprudence citée).

58. Si l'on considérait que la base juridique choisie pour la directive 2008/104 ne permet pas d'insérer les dispositions concernant le recours au travail intérimaire, cette approche conduirait à l'invalidité de son article 4, indépendamment du fait de savoir s'il prévoit des obligations procédurales ou des obligations matérielles pour les États membres.

59. Ainsi, l'argument selon lequel l'ancien article 137 CE permet uniquement l'insertion de certaines obligations procédurales ne me convainc pas.

60. Il convient ensuite de se demander si l'interprétation selon laquelle l'article 4 de la directive 2008/104 comporte l'interdiction des restrictions injustifiées du recours au travail intérimaire ne remet pas en cause sa validité.

61. Je rappelle que, selon une jurisprudence constante, si l'examen d'un acte de l'Union démontre qu'il poursuit une double finalité ou qu'il a une double composante et si l'une de celles-ci est identifiable comme principale ou prépondérante, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, l'acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prépondérante.

62. Ce n'est qu'à titre exceptionnel, s'il est établi que l'acte poursuit à la fois plusieurs objectifs, qui sont liés d'une façon indissociable, sans que l'un soit second et indirect par rapport à l'autre, qu'un tel acte pourra être fondé sur les différentes bases juridiques correspondantes [29].

63. La composante principale de la directive 2008/104 est constituée de ses dispositions en matière de conditions de travail, son article 4 occupant clairement une position accessoire. Cette relation ressort, d'une part, de la structure de la directive 2008/104 (un chapitre entier étant consacré aux conditions de travail) et, d'autre part, du raisonnement suivi lors de son adoption: ce n'est qu'une fois l'harmonisation des conditions de travail réalisée qu'une certaine libéralisation du travail intérimaire peut s'avérer justifiée.

64. Le fait que la directive 2008/104 se rattache aux dispositions sociales du traité ne l'empêche donc pas de poursuivre l'objectif accessoire visant à l'élimination de certaines restrictions du travail intérimaire.

65. À titre d'exemple, j'observe que la directive 97/81 concernant le travail partiel, qui a été adoptée sur la base des dispositions sociales du traité, poursuit également une double finalité consistant, d'une part, à promouvoir le travail à temps partiel et, d'autre part, à éliminer les discriminations entre les travailleurs à temps partiel et les travailleurs à temps plein. En outre, cette directive contient une disposition visant à l'élimination des obstacles au travail partiel [30].

66. Eu égard à ces considérations, je pense que la directive 2008/104 a été correctement adoptée sur la base de l'ancien article 137 CE, sans faire référence aux anciens articles 47, paragraphe 2, CE et 55 CE relatifs aux services, malgré le fait qu'elle contient, à son article 4, certaines dispositions applicables aux restrictions de la prestation des services en matière de travail intérimaire.

29 — Voir, entre autres, arrêt Huber (C-336/00, EU:C:2002:509, point 31).

30 — Voir article 5, paragraphe 1, de la directive 97/81 ainsi que arrêts Michaeler e.a. (C-55/07 et C-56/07, EU:C:2008:248) et Bruno e.a. (C-395/08 et C-396/08, EU:C:2010:329, point 78). Ladite directive a été adoptée sur la base de l'article 4, paragraphe 2, de l'accord sur la politique sociale, annexé au traité CE, lequel a été ensuite intégré dans le chapitre social du traité CE (l'article 139, paragraphe 2, CE).

5. La compatibilité avec l'article 28 de la Charte

67. La requérante au principal, invoquant le principe de l'autonomie des partenaires sociaux, conteste également le fait que l'interdiction des restrictions injustifiées concernant le recours au travail intérimaire puisse être appliquée aux clauses des conventions collectives. De telles clauses bénéficient, selon elle, d'une immunité découlant du droit fondamental à la négociation collective consacré par l'article 28 de la Charte.

68. Je rappelle qu'il est de jurisprudence constante que les articles 45 TFUE, 49 TFUE et 56 TFUE ne régissent pas seulement l'action des autorités publiques, mais s'étendent également aux réglementations d'une autre nature qui visent à régler, de façon collective, le travail salarié, le travail indépendant et les prestations de services. La Cour a réaffirmé à maintes reprises que les conventions collectives ne sont pas soustraites au champ d'application des dispositions relatives aux libertés consacrées par le traité [31]. Ainsi, dans la mesure où une convention collective contient une disposition restreignant le recours aux travailleurs intérimaires, elle relève du champ d'application de l'article 56 TFUE.

69. Bien que l'autonomie des partenaires sociaux soit pleinement reconnue en droit de l'Union, leur droit de négocier et de conclure des conventions collectives doit s'exercer dans le respect du droit, y compris du droit de l'Union [32].

70. La Cour a ainsi jugé que les partenaires sociaux doivent agir dans le respect des dispositions du droit dérivé de l'Union qui concrétisent le principe de non-discrimination dans le domaine de l'emploi et du travail. Le fait que le droit dérivé de l'Union s'oppose à une disposition d'une convention collective ne porte pas atteinte au droit de négocier et de conclure des conventions collectives reconnu à l'article 28 de la Charte [33]. Si une disposition d'une convention collective est incompatible avec le droit de l'Union, le juge doit refuser de l'appliquer [34].

71. À mon avis, ces considérations s'appliquent avec la même force à l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/104, dès lors qu'il s'agit d'une règle impérative mettant en œuvre une liberté consacrée par le traité et qui n'est pas assortie d'une dérogation en faveur des conventions collectives [35].

72. Cette approche s'accorde avec le fait que les dispositions des directives de l'Union dans le domaine du droit de travail peuvent être mises en œuvre non seulement par voie de législation, mais aussi par voie de conventions collectives d'application générale. Ainsi, en vertu de l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2008/104, les États membres sont tenus non seulement d'adopter les mesures nécessaires pour se conformer à ladite directive, mais également de s'assurer que les partenaires sociaux mettent en place les dispositions nécessaires par voie d'accord.

73. À cet égard, je ne vois aucune raison valable de soutenir que les conventions collectives devraient être privilégiées par rapport à la législation des États membres et échapper à l'application du droit de l'Union.

74. Ces considérations n'impliquent nullement que la libre prestation des services prime sur le droit de négociation collective. Le fait de prévoir, par voie de dispositions impératives, certaines limites au contenu des conventions collectives ne porte pas atteinte à l'exercice de ce droit fondamental.

31 — Arrêts Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809, point 98) ainsi que The International Transport Workers' Federation et The Finnish Seamen's Union (C-438/05, EU:C:2007:772, points 33 et 54 et jurisprudence citée).

32 — Arrêts Prigge e.a. (C-447/09, EU:C:2011:573, point 47) ainsi que Erny (C-172/11, EU:C:2012:399, point 50). Cette considération se retrouve au considérant 19 de la directive 2008/104.

33 — Arrêt Hennigs et Mai (C-297/10 et C-298/10, EU:C:2011:560, points 68 et 78).

34 — Voir conclusions de l'avocat général Sharpston dans l'affaire Österreichischer Gewerkschaftsbund (C-476/12, EU:C:2014:89, point 51).

35 — Par contre, une dérogation en ce sens est prévue à l'article 5, paragraphe 3, de la directive 2008/104 relatif au principe d'égalité de traitement des travailleurs intérimaires.

75. Le droit de négociation collective consacré à l'article 28 de la Charte ne s'oppose donc pas à l'interprétation de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/104 selon laquelle les restrictions apportées par des conventions collectives au recours au travail intérimaire doivent être justifiées par des raisons d'intérêt général, sous peine d'être déclarées incompatibles avec le droit de l'Union.

6. Le rôle des juridictions nationales

76. Je souhaite attirer l'attention de la Cour sur une interprétation téléologique plus générale.

77. L'ordre juridique de l'Union repose sur le principe systémique qui reconnaît le rôle essentiel des juridictions nationales dans la mise en œuvre de ses dispositions.

78. Dans le système instauré à l'article 267 TFUE, les fonctions attribuées, respectivement, aux juridictions nationales et à la Cour sont essentielles au regard de la nature même du droit de l'Union. Une disposition qui priverait les juridictions des États membres de leurs compétences concernant l'interprétation et l'application du droit de l'Union et qui priverait la Cour de sa compétence pour répondre aux questions préjudicielles dont elle est saisie dénaturerait les compétences que les traités confèrent aux institutions de l'Union et aux États membres, qui sont essentielles à la préservation de la nature même du droit de l'Union [36].

79. L'interprétation défendue par certains États membres dans la présente affaire, selon laquelle les États membres doivent réexaminer les restrictions du recours au travail intérimaire sans contraintes quant à l'issue à donner à cet examen, me semble inconciliable avec ce principe.

80. Selon cette interprétation, seules les administrations des États membres, en y ajoutant éventuellement les partenaires sociaux, seraient chargées d'identifier les restrictions du recours au travail intérimaire et de mener le processus devant logiquement conduire à la modification ou à la suppression de celles qui ne sont pas justifiées.

81. Le gouvernement allemand, dans ses observations écrites, se réfère à cet égard à un «administrative Überprüfung» (réexamen administratif), tout en admettant que l'article 4 de la directive 2008/104 en cause pourrait, d'après son sens et sa finalité, contenir une obligation non écrite de supprimer ou d'adapter des restrictions qui ne peuvent être justifiées.

82. La Commission a fait valoir, lors de l'audience [37], que l'interprétation selon laquelle l'article 4 de la directive 2008/104 prévoit uniquement des obligations procédurales ne le prive pas d'effet utile. Selon la Commission, à chaque fois qu'elle prendrait connaissance de l'existence d'une restriction, elle pourrait entamer un dialogue avec les autorités de l'État membre concerné afin de trouver le meilleur moyen de mettre la disposition en conformité avec ladite directive. Elle pourrait également lancer une procédure en manquement.

83. De même, certains auteurs font la critique de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/104 en faisant valoir qu'il serait risqué de laisser aux tribunaux la tâche d'apprécier la justification des restrictions et leur proportionnalité. Selon eux, si l'application des raisons d'intérêt général et du critère de proportionnalité était laissée entre les mains des juges, elle deviendrait risquée et hautement imprévisible, à l'image de «sables mouvants» [38].

36 — Avis 1/09 (EU:C:2011:123, points 85 et 89).

37 — Dans ses observations écrites la Commission a proposé une interprétation différente, soutenant que ledit article 4 interdit le maintien des restrictions injustifiées apportées au recours au travail intérimaire.

38 — Robin-Olivier, S., «A French reading of Directive 2008/104 on temporary agency work», *European labour law journal*, 2010, vol. 1, nº 3, p. 404.

84. Or, selon moi, il serait contraire aux fondements du système du droit de l'Union d'attribuer aux organes administratifs la compétence exclusive pour vérifier la compatibilité de la législation nationale avec une directive de l'Union tout en retirant cette compétence aux juridictions nationales.

85. J'observe que cette approche non seulement exclurait les juridictions nationales du processus de mise en œuvre de l'article 4 de la directive 2008/104, mais remettrait également en cause leur compétence pour examiner les restrictions applicables au travail intérimaire sous l'angle de l'article 56 TFUE.

86. Une telle approche me semble inconciliable avec la finalité du système du droit de l'Union, étant donné qu'elle ôterait aux juridictions des États membres la tâche principale qui leur a été dévolue concernant la mise en œuvre du droit de l'Union.

7. La conclusion intermédiaire

87. Selon le considérant 22 de la directive 2008/104, celle-ci doit s'appliquer dans le respect des dispositions du droit primaire, notamment celles applicables aux services. Il convient donc de se pencher sur le lien existant entre l'article 56 TFUE et l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/104.

88. J'observe que la ratio legis de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/104 ne coïncide pas avec celle du principe de la libre circulation des services. Ledit article 4, paragraphe 1, vise en effet à lever les obstacles injustifiés au travail intérimaire dans le but de promouvoir cette forme souple de travail et, ainsi, de contribuer à la création d'emplois et à l'insertion sur le marché du travail.

89. Néanmoins, étant donné que le travail intérimaire implique l'existence d'intermédiaires (les entreprises de travail intérimaire), toute restriction à cette forme de travail constitue également une restriction aux services prestés par ces entreprises. La libéralisation de cette forme de travail implique donc la libéralisation des services de travail intérimaire, car il s'agit des deux faces d'une même pièce.

90. Ainsi, l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/104, bien qu'il vise les restrictions relatives au «recours aux travailleurs intérimaires» et concerne donc de prime abord la situation de ces derniers [39], s'applique également, par extension, aux restrictions concernant les services des agences intérimaires.

91. J'observe que l'interdiction des restrictions à la libre prestation des services par des entreprises de travail intérimaire résulte déjà de l'article 56 TFUE [40]. Dans la mesure où les restrictions concernant le recours aux travailleurs intérimaires font également obstacle aux services prestés par les entreprises de travail intérimaire, l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/104 concrétise l'interdiction découlant de l'article 56 TFUE.

92. À cet égard, ledit article 4, paragraphe 1, précise les raisons impérieuses d'intérêt général qui sont particulièrement aptes à justifier de telles restrictions. Par ailleurs, il étend l'application du principe de la libre prestation des services aux situations internes, étant donné qu'il s'agit désormais d'un domaine harmonisé du droit de l'Union et que l'application de la directive 2008/104 n'implique pas la recherche d'un élément transfrontalier.

39 — Par exemple, l'interdiction de conclure un contrat de travail à durée indéterminée avec un travailleur intérimaire, l'interdiction de recourir au travail intérimaire à des fins d'intégration dans l'entreprise utilisatrice ou l'interdiction d'employer des personnes handicapées en tant que travailleurs intérimaires [voir rapport des services de la Commission relatif aux travaux du groupe d'experts sur la transposition de la directive 2008/104, août 2011, p. 29 et 31, ainsi que rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'application de la directive 2008/104/CE relative au travail intérimaire, COM(2014) 176 final, du 21 mars 2014, p. 12 et 13].

40 — Voir, par exemple, arrêts Commission/Belgique (C-397/10, EU:C:2011:444) ainsi que Strojírny Prostějov et ACO Industries Tábor (C-53/13 et C-80/13, EU:C:2014:2011).

93. Pour conclure, je propose de répondre à la première question en ce sens que l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/104 interdit le maintien ou l'introduction des interdictions ou des restrictions concernant le recours aux travailleurs intérimaires qui ne sont pas justifiées par des raisons d'intérêt général tenant, notamment, à la protection des travailleurs intérimaires, aux exigences de santé et de sécurité au travail ou à la nécessité d'assurer le bon fonctionnement du marché du travail et d'empêcher les abus.

8. Sur les conséquences d'une interprétation différente

94. Dans l'hypothèse où la Cour déciderait de ne pas suivre ma proposition et interpréterait ledit article 4, paragraphe 1, comme étant invalide ou dépourvu de toute valeur normative, je considère qu'il serait utile que la Cour rappelle explicitement dans son arrêt que l'article 56 TFUE reste pleinement applicable aux restrictions telles que celles visées en l'espèce.

95. Cette précision me semble particulièrement importante, dès lors que certaines parties semblent soutenir que les restrictions en cause ne sont soumises au contrôle des juridictions nationales ni en vertu de l'article 4 de la directive 2008/104 (dans la mesure où ledit article n'énoncerait que des obligations procédurales) ni sous l'angle de l'article 56 TFUE (s'agissant d'un domaine harmonisé) [41].

96. Le droit dérivé ne saurait limiter le champ d'application des libertés fondamentales. Dans l'hypothèse où la Cour considérerait que la directive 2008/104 n'interdit pas le maintien des restrictions du travail intérimaire, il appartiendrait encore à la juridiction nationale de vérifier si ces restrictions peuvent être justifiées en application de l'article 56 TFUE.

97. J'observe à cet égard que la réglementation en cause est manifestement susceptible de produire des effets transfrontaliers pertinents au titre de l'article 56 TFUE, lequel reste donc potentiellement applicable dans le litige au principal [42].

B – *Sur la justification de la restriction au sens de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/104 (deuxième question)*

1. Observations liminaires

98. Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi cherche à savoir si une disposition telle que celle prévue à la clause 29, paragraphe 1, de la convention sectorielle constitue une restriction au sens de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/104 et, le cas échéant, si elle peut être justifiée.

99. Je rappelle que l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/104 prévoit que les restrictions peuvent seulement être justifiées par des raisons d'intérêt général tenant, notamment, à la protection des travailleurs intérimaires, aux exigences de santé et de sécurité au travail ou à la nécessité d'assurer le bon fonctionnement du marché du travail et d'empêcher les abus.

100. Ainsi qu'en témoigne l'emploi du mot «notamment», il ne s'agit pas d'une liste exhaustive. En effet, il résulte des termes de la disposition précitée que celle-ci ouvre la possibilité, déjà admise dans le cadre de l'application des libertés consacrées par le traité, de justifier par des raisons impérieuses d'intérêt général les restrictions applicables indistinctement aux prestataires nationaux et à ceux des autres États membres.

41 — Voir points 80 à 83 des présentes conclusions.

42 — Voir points 145 et 146 des présentes conclusions.

101. Je rappelle, à cet égard, que l'article 56 TFUE 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 [43].

102. Une telle restriction s'appliquant indistinctement peut néanmoins être justifiée lorsqu'elle répond à des raisons impérieuses d'intérêt général, dans la mesure où cet intérêt n'est pas sauvegardé par les règles auxquelles le prestataire est soumis dans l'État membre où il est établi, et pour autant qu'elles sont propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre [44].

103. Ces considérations, qui valent en principe dans un domaine n'ayant pas fait l'objet d'une harmonisation au niveau de l'Union, sont également pertinentes en l'espèce, étant donné que l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/104 concrétise l'article 56 TFUE dans le domaine de travail intérimaire.

104. J'observe, à cet égard, que l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/104 englobe les restrictions applicables aux services des entreprises de travail intérimaire, dans la mesure où ces restrictions limitent le recours aux travailleurs intérimaires. L'article 56 TFUE reste donc applicable aux dispositions nationales affectant les services des entreprises de travail intérimaire, autres que celles concernant le «recours aux travailleurs intérimaires» [45].

105. L'application cohérente des dispositions concernées exige que les exigences en vue d'une justification des restrictions visées à l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/104 soient identiques à celles valant aux fins de l'application de l'article 56 TFUE. Cette considération est corroborée par le lien étroit existant entre ces dispositions ainsi que par le considérant 22 de la directive 2008/104 qui rappelle la nécessité d'appliquer ses dispositions dans le respect du droit primaire en matière de libre établissement et de libre prestation des services.

2. Sur l'objet des restrictions

106. S'agissant de la clause qui fait l'objet du litige au principal, j'observe qu'elle est constituée de deux dispositions distinctes:

— la première, qui décrit la nature des tâches pouvant être attribuées aux travailleurs intérimaires, ne vise que les tâches qui sont «limitées dans le temps ou leur nature» et qui, «pour des raisons d'urgence, de durée limitée, de compétences professionnelles, d'emploi d'instruments spécialisés ou d'autres raisons similaires», ne peuvent être effectuées par le propre personnel de l'entreprise concernée et

— la seconde, qui vise à limiter la durée de l'emploi d'un travailleur intérimaire dans une entreprise donnée, qualifie de «pratique déloyale» les situations dans lesquelles les travailleurs intérimaires «effectuent pendant une longue durée le travail normal de l'entreprise, aux côtés des travailleurs permanents de celle-ci, et sont placés sous la même direction».

43 — Arrêt Portugaia Construções, (C-164/99, EU:C:2002:40, point 16 et jurisprudence citée).

44 — Arrêts Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, point 15) ainsi que Strojírny Prostějov et ACO Industries Tábor (EU:C:2014:2011, point 44). Parmi les raisons impérieuses d'intérêt général déjà reconnues par la Cour figure la protection des travailleurs (voir arrêt Portugaia Construções, EU:C:2002:40, point 20).

45 — Voir arrêt Strojírny Prostějov et ACO Industries Tábor (EU:C:2014:2011). De même, les exigences nationales en matière d'enregistrement, d'agrément, de certification, de garantie financière ou de contrôle des entreprises de travail intérimaire sont exclues du champ d'application de la directive 2008/104 en vertu de son article 4, paragraphe 4, et restent donc potentiellement soumises aux articles 49 TFUE et 56 TFUE.

107. La lecture combinée de ces deux dispositions limite donc la possibilité de faire appel à la main-d'œuvre intérimaire en fonction, d'une part, de la nature des tâches exécutées et, d'autre part, de leur durée. Lesdites dispositions restreignent ainsi le recours à cette forme de travail et ont également un effet restrictif sur les services des entreprises de travail intérimaire, de sorte qu'elles constituent indubitablement des restrictions au sens de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/104.

3. Sur la justification par des raisons d'intérêt général

108. La plupart des parties à la procédure, exception faite de la défenderesse au principal, soutiennent que les restrictions en cause sont justifiées par une raison d'intérêt général tenant à la nécessité d'assurer le bon fonctionnement du marché du travail et d'empêcher les abus.

109. Ainsi que l'explique le gouvernement finlandais, il s'agit, en effet, d'empêcher qu'une tâche qui s'inscrit dans les relations de travail stables ne soit, sans juste motif, confiée aux travailleurs intérimaires et, ainsi, de garantir que le recours au travail intérimaire ne se traduise pas par des pertes de postes de travail dans l'entreprise utilisatrice.

110. J'observe, à cet égard, qu'il résulte des considérations qui sous-tendent l'adoption de la directive 2008/104 que le travail intérimaire n'est pas considéré comme un substitut aux formes stables de travail.

111. D'une part, l'action législative de l'Union dans le domaine du droit du travail repose sur la prémisse fondamentale selon laquelle les contrats à durée indéterminée constituent la forme générale de relations d'emploi [46]. Les dispositions de la directive 2008/104, en particulier son article 6 relatif à l'accès des travailleurs intérimaires à l'emploi dans l'entreprise utilisatrice, démontrent, elles aussi, que l'emploi direct constitue une relation de travail privilégiée par rapport à l'emploi intérimaire.

112. D'autre part, il résulte des définitions figurant à l'article 3 de la directive 2008/104 que le travail intérimaire implique des relations entretenues «de manière temporaire» [47]. Il peut en être déduit que cette forme de travail n'est pas adaptée à toutes les circonstances, notamment lorsque le besoin en main-d'œuvre est permanent.

113. Pour autant, la directive 2008/104 ne définit pas le travail intérimaire et ne vise pas non plus à énumérer les cas susceptibles de justifier le recours à cette forme de travail. Son considérant 12 rappelle en revanche qu'elle entend respecter la diversité des marchés du travail.

114. Dès lors que le législateur de l'Union a choisi de ne pas délimiter les situations justifiant le recours au travail intérimaire, les États membres ont conservé une marge d'appréciation importante à cet égard.

115. Cette large marge d'appréciation découle de la compétence des États membres en vue d'effectuer des choix politiques affectant le développement du marché du travail et de légiférer en conséquence, dans le respect du droit de l'Union. Elle est également confirmée par l'existence de la clause de non-régression sociale contenue à l'article 9, paragraphe 2, de la directive 2008/104. En effet, les États membres doivent être dotés d'une liberté d'action importante afin de veiller à ce que la suppression de certaines restrictions ne conduise à une réduction du niveau général de protection des travailleurs dans le domaine concerné.

46 — Voir considérant 15 de la directive 2008/104 ainsi que point 7 des considérations générales de l'accord-cadre visé par la directive 1999/70. Voir, également, conclusions de l'avocat général Jääskinen dans l'affaire Jansen (C-313/10, EU:C:2011:593, point 57).

47 — Voir définitions des notions d'«entreprise de travail intérimaire», de «travailleur intérimaire» et d'«entreprise utilisatrice» à l'article 3, paragraphe 1, sous b) à d), de la directive 2008/104.

116. À mon sens, un État membre peut, sans outrepasser les limites de cette marge d'appréciation, prévoir que le recours au travail intérimaire est autorisé dans des circonstances conformes à la nature temporaire de cette forme de travail, étant entendu que cette dernière ne devrait pas venir au détriment de l'emploi direct.

117. Il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer si la clause 29, paragraphe 1, de la convention sectorielle visée par le litige au principal est justifiée en vertu de cette dernière considération.

118. Néanmoins, je souhaite observer que la formulation de ladite disposition tend à indiquer que tel est le cas.

119. D'une part, eu égard à la nature du travail intérimaire décrite aux points 111 et 112 ci-dessus, il me semble justifié de restreindre le recours à cette forme de travail, ainsi que le prévoit la clause 29, paragraphe 1, de la convention sectorielle, à «l'amortissement des pointes de travail ou à d'autres tâches, limitées dans le temps ou leur nature, que, pour des raisons d'urgence, de durée limitée, de compétences professionnelles, d'emploi d'instruments spécialisés ou d'autres raisons similaires, [les entreprises utilisatrices] ne peuvent pas faire effectuer par leur propre personnel».

120. D'autre part, dans la mesure où la disposition litigieuse interdit l'affectation de travailleurs intérimaires aux côtés des propres salariés de l'entreprise pendant une «longue durée», elle poursuit, à mon avis, un objectif légitime visant à limiter les abus concernant le recours à cette forme de travail. En effet, conformément aux orientations qui sous-tendent la réglementation de l'Union, le recours au travail intérimaire ne devrait pas intervenir au détriment de l'emploi direct, mais, au contraire, devrait pouvoir mener vers des formes d'emploi plus sécurisantes.

121. Or, le maintien, pendant une longue durée, de relations de travail intérimaire, alors que celles-ci doivent, par nature, rester temporaires, peut être l'indice d'un abus de cette forme de travail.

122. J'observe que l'adoption de mesures visant à prévenir les abus dans la conclusion des contrats de travail intérimaire ne peut pas justifier une exclusion quasi générale de cette forme de travail, comme, par exemple, l'interdiction du travail intérimaire dans tout un secteur économique ou la fixation d'un quota pour ce type de contrat, en l'absence de toute autre justification objective. En effet, une mesure visant à prévenir les abus dans l'exercice d'un droit ne saurait équivaloir à une négation du droit en cause.

123. Tel n'est pas le cas en l'espèce, étant donné que les restrictions concernées se bornent à décrire les raisons objectives justifiant le recours à la main-d'œuvre intérimaire et ne visent pas à éliminer cette forme de travail.

124. Dès lors, une réglementation nationale telle que celle visée par le litige au principal, qui, d'une part, limite le recours au travail intérimaire aux tâches qui, eu égard à leur nature ou à leur durée, répondent objectivement au besoin de main-d'œuvre temporaire et qui, d'autre part, interdit l'affectation de travailleurs intérimaires aux côtés des propres salariés de l'entreprise pendant une longue durée, me semble justifiée par une raison d'intérêt général tenant à la nécessité d'assurer le bon fonctionnement du marché du travail et de prévenir les abus.

4. Sur la proportionnalité

125. S'agissant de la proportionnalité de ces restrictions, je relève que les observations des parties témoignent d'une grande divergence entre les approches des États membres au sujet d'éventuelles limitations du travail intérimaire [48].

126. L'intensité variable des limitations apportées au recours au travail intérimaire dans les États membres ne saurait néanmoins avoir une incidence sur l'appréciation de la nécessité et de la proportionnalité des dispositions examinées [49].

127. À cet égard, s'il appartient à la juridiction nationale de procéder à l'examen de proportionnalité, j'observe néanmoins d'emblée que les restrictions imposées par la clause litigieuse ne me paraissent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer la finalité poursuivie par la réglementation.

128. D'une part, lesdites restrictions sont fortement liées aux objectifs légitimes poursuivis, en ce qu'elles tendent uniquement à traduire en termes concrets la nature temporaire du travail intérimaire, évitant ainsi que cette forme de travail ne se substitue à l'emploi direct. D'autre part, lorsqu'elles visent notamment «d'autres tâches» et une «longue durée», lesdites restrictions apparaissent suffisamment générales pour permettre la prise en compte des circonstances individuelles propres aux différentes entreprises utilisatrices.

5. La conclusion intermédiaire

129. Pour conclure, je considère que l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/104 ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui, d'une part, limite le recours au travail intérimaire à des tâches qui sont temporaires et qui, pour des raisons objectives, ne peuvent pas être effectuées par les travailleurs employés directement par l'entreprise utilisatrice et, d'autre part, interdit l'affectation de travailleurs intérimaires aux côtés des travailleurs employés directement par l'entreprise pour effectuer des tâches identiques à celles effectuées par ces derniers pendant une longue durée.

C – *Sur l'effet de la disposition interprétée dans l'ordre juridique national (troisième question)*

130. Par sa troisième question, la juridiction de renvoi s'interroge sur le rôle qui lui est imparti par le droit de l'Union, dans le cas où elle constaterait que la clause litigieuse est incompatible avec l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/104.

131. Il n'est pas nécessaire de répondre à cette question compte tenu de ma proposition de réponse à la deuxième question. Néanmoins, je l'analyserai brièvement.

132. Il convient de rappeler, tout d'abord, que les juridictions nationales sont liées par l'obligation d'interprétation conforme, qui s'étend également aux dispositions des conventions collectives [50].

133. La juridiction de renvoi s'interroge sur la question de savoir si le droit national est susceptible d'une interprétation conforme à la directive 2008/104, dans la mesure où cette directive et la convention sectorielle semblent suivre des approches contradictoires concernant le travail intérimaire et étant donné que le droit finlandais ne contient pas de dispositions spécifiques visant à transposer l'interdiction résultant de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/104.

48 — Cette indication est corroborée par le rapport COM(2014) 176 final, p. 9 et 10.

49 — Arrêt Mac Quen e.a. (C-108/96, EU:C:2001:67, points 33 et 34).

50 — Voir, en ce sens, arrêt Pfeiffer e.a. (C-397/01 à C-403/01, EU:C:2004:584, points 101 et 119) ainsi que conclusions de l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer dans cette affaire (C-397/01 à C-403/01, EU:C:2003:245, point 59).

134. Je rappelle, à cet égard, que l'obligation d'interprétation conforme ne se limite pas à l'exégèse des dispositions internes introduites en vue de la transposition de la directive 2008/104, mais requiert la prise en considération de l'ensemble du droit national pour apprécier dans quelle mesure celui-ci peut recevoir une application telle qu'il n'aboutit pas à un résultat contraire à celui visé par ladite directive [51].

135. L'absence de mesures de transposition n'empêche donc pas la juridiction nationale de renvoi de vérifier, en prenant en considération l'ensemble du droit interne, si elle peut aboutir par voie d'interprétation à une solution conforme au droit de l'Union.

136. Pour le cas où une interprétation conforme ne serait pas possible, il convient d'examiner si l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/104 produit un effet direct.

137. Ladite disposition apparaît, eu égard à son contenu, capable de produire un effet direct. Il convient néanmoins d'examiner si la défenderesse au principal peut s'en prévaloir à l'encontre d'un syndicat de salariés.

138. Si la Cour n'a toujours pas reconnu l'effet direct horizontal des directives de l'Union [52], il peut être déduit de la jurisprudence que les libertés fondamentales consacrées par le traité sont dotées d'un effet direct horizontal, en ce sens qu'elles peuvent être directement invoquées par une entreprise à l'encontre d'un syndicat ou d'un groupement de syndicats [53].

139. Il me semble logique de reconnaître le même effet à la disposition de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/104, qui concrétise l'interdiction des restrictions à la libre prestation des services dans le domaine particulier du travail intérimaire.

140. En effet, avant l'adoption de la directive 2008/104, les mesures nationales qui limitaient le recours aux travailleurs intérimaires, en faisant également obstacle à la prestation des services dans ce domaine, tombaient potentiellement sous le coup de l'interdiction de l'article 56 TFUE. Selon moi, il serait peu cohérent de permettre à de telles mesures d'échapper à cette interdiction du seul fait que cette dernière trouve désormais son expression spécifique dans la directive 2008/104 et que, en principe, les directives ne s'appliquent pas directement aux relations entre des particuliers.

141. Je souhaite être précis: ce n'est pas mon intention d'enrichir le débat concernant l'effet direct horizontal susceptible d'être exercé par certains principes du droit de l'Union, notamment lorsqu'ils sont concrétisés par les directives [54].

142. La situation en l'espèce est, à mon avis, beaucoup moins controversée, dans la mesure où l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/104 n'affecte aucunement le contenu matériel de l'article 56 TFUE qui, au reste, est doté d'un effet direct dans certaines relations horizontales en vertu de la jurisprudence existante.

143. En effet, ledit article 4, paragraphe 1, se borne à énoncer une interdiction des restrictions injustifiées du travail intérimaire dans un acte de droit dérivé qui procède à une harmonisation de ce domaine (alors qu'auparavant de telles restrictions relevaient de l'article 56 TFUE) ainsi qu'à préciser les raisons d'intérêt général de nature à justifier lesdites restrictions.

51 — Arrêts Marleasing (C-106/89, EU:C:1990:395, point 8); Pfeiffer e.a. (EU:C:2004:584, point 115), ainsi que Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, point 38).

52 — Arrêts Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, point 42) et Association de médiation sociale (EU:C:2014:2, point 36).

53 — Voir, en ce sens, arrêt Laval un Partneri (EU:C:2007:809, point 98) ainsi que conclusions de l'avocat général Mengozzi dans cette affaire (C-341/05, EU:C:2007:291, points 159 à 161) et, concernant la liberté d'établissement, arrêt International Transport Workers' Federation et Finnish Seamen's Union (EU:C:2007:772, point 66).

54 — Voir, récemment, conclusions de l'avocat général Cruz Villalón dans l'affaire Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2013:491, points 73 à 80).

144. Par ailleurs, l'harmonisation intervenue dans ce domaine signifie qu'il n'est plus nécessaire de rechercher un élément transfrontalier qui, autrement, serait une condition pour déclencher l'application des dispositions relatives aux libertés fondamentales. Il est en effet constant que la directive 2008/104 s'applique aux situations internes.

145. J'observe néanmoins que l'application de l'article 56 TFUE à un litige tel que celui dont a été saisie la juridiction de renvoi, bien qu'impliquant des personnes relevant du même État membre, ne serait pas exclue, même en faisant abstraction de la directive 2008/104.

146. En effet, la clause litigieuse est manifestement susceptible de produire des effets transfrontaliers pertinents aux fins de l'article 56 TFUE, notamment, en ce qu'elle est susceptible d'entraver l'accès de Shell aux services fournis par des entreprises de travail intérimaire établies dans les autres États membres [55]. Dans une telle situation, il me semble vain de chercher un élément transfrontalier, purement casuel, en fonction du point de savoir, par exemple, si, au cours de la période pertinente, Shell a eu recours à une agence intérimaire située en dehors de la Finlande, ou bien si l'un des travailleurs intérimaires qui travaillaient pour Shell durant cette période ne venait pas d'un autre État membre.

147. Dès lors, dans l'hypothèse où la Cour serait amenée à se pencher sur la troisième question, je propose d'y répondre en ce sens que l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/104 peut être invoqué par une entreprise à l'encontre d'un syndicat.

VI – Conclusion

148. Au vu des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre à la question préjudicielle posée par le työtuomioistuin de la manière suivante:

1) L'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/104/CE du Parlement européen et du Conseil, du 19 novembre 2008, relative au travail intérimaire, doit être interprété en ce sens qu'il interdit le maintien ou l'introduction d'interdictions ou de restrictions concernant le recours aux travailleurs intérimaires, lesquelles ne sont pas justifiées par des raisons d'intérêt général tenant, notamment, à la protection des travailleurs intérimaires, aux exigences de santé et de sécurité au travail ou à la nécessité d'assurer le bon fonctionnement du marché du travail et d'empêcher les abus.

2) L'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/104 ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui, d'une part, limite le recours au travail intérimaire à des tâches qui sont temporaires et qui, pour des raisons objectives, ne peuvent pas être effectuées par les travailleurs employés directement par l'entreprise utilisatrice et, d'autre part, interdit l'affectation de travailleurs intérimaires aux côtés des travailleurs employés directement par l'entreprise pour effectuer des tâches identiques à celles effectuées par ces derniers pendant une longue durée.

55 — Voir, à cet égard, arrêt Venturini e.a. (C-159/12 à C-161/12, EU:C:2013:791, point 26), ainsi que conclusions de l'avocat général Wahl dans cette affaire (C-159/12 à C-161/12, EU:C:2013:529, point 35).