ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)
16 octobre 2003 *

Dans l'affaire C-32/02,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. A. Aresu, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

République italienne, représentée par M. I. M. Braguglia, en qualité d'agent, assisté de M. M. Mari, avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en ne prenant pas les dispositions nécessaires relatives aux employeurs qui, dans le cadre de leurs activités, ne poursuivent pas de buts lucratifs, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 98/59/CE du Conseil, du 20 juillet 1998, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs (JO L 225, p. 16),

* Langue de procédure: l'italien.

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. R. Schintgen, président de chambre, M. V. Skouris et M^me^ N. Colneric (rapporteur), juges,

avocat général: M. P. Léger,
greffier: M. R. Grass,

vu le rapport du juge rapporteur,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 5 février 2002, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 226 CE, un recours visant à faire constater que, en ne prenant pas les dispositions nécessaires relatives aux employeurs qui, dans le cadre de leurs activités, ne poursuivent pas de buts lucratifs, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 98/59/CE du Conseil, du 20 juillet 1998, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs (JO L 225, p. 16).

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

2 La directive 75/129/CEE du Conseil, du 17 février 1975, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs (JO L 48, p. 29), telle que modifiée par la directive 92/56/CEE du Conseil, du 24 juin 1992 (JO L 245, p. 3), a été codifiée par la directive 98/59. Aucun nouveau délai de transposition n'a été ouvert à cette occasion.

3 Aux termes du deuxième considérant de la directive 98/59, «il importe de renforcer la protection des travailleurs en cas de licenciements collectifs en tenant compte de la nécessité d'un développement économique et social équilibré dans la Communauté».

4 L'article 1er, paragraphe 1, de ladite directive dispose:

«Aux fins de l'application de la présente directive:

a) on entend par 'licenciements collectifs': les licenciements effectués par un employeur pour un ou plusieurs motifs non inhérents à la personne des travailleurs lorsque le nombre de licenciements intervenus est, selon le choix effectué par les États membres:

i) soit, pour une période de trente jours:

— au moins égal à 10 dans les établissements employant habituellement plus de 20 et moins de 100 travailleurs,

— au moins égal à 10 % du nombre des travailleurs dans les établissements employant habituellement au moins 100 et moins de 300 travailleurs,

— au moins égal à 30 dans les établissements employant habituellement au moins 300 travailleurs;

ii) soit, pour une période de quatre-vingt-dix jours, au moins égal à 20, quel que soit le nombre des travailleurs habituellement employés dans les établissements concernés;

[...]»

5 L'article 1er, paragraphe 2, de la directive 98 /59 prévoit:

«La présente directive ne s'applique pas:

a) aux licenciements collectifs effectués dans le cadre de contrats de travail conclus pour une durée ou une tâche déterminées, sauf si ces licenciements interviennent avant le terme ou l'accomplissement de ces contrats;

b) aux travailleurs des administrations publiques ou des établissements de droit public (ou, dans les États membres qui ne connaissent pas cette notion, des entités équivalentes);

c) aux équipages de navires de mer.»

6 Lorsqu'un employeur envisage d'effectuer des licenciements collectifs, il est tenu de satisfaire aux obligations d'information et de consultation prévues à l'article 2 de la directive 98/59, ainsi que de respecter la procédure définie aux articles 3 et 4 de celle-ci, lesquels prévoient l'intervention de l'autorité publique compétente.

La réglementation nationale

7 Dans les articles 4, 15 bis et 24 de la loi n° 223, du 23 juillet 1991, relative aux normes en matière de chômage technique, de mobilité, d'allocations de chômage, de mise en œuvre de directives communautaires, de placement de main d'œuvre et d'autres dispositions relatives au marché du travail (*GURI* n° 175, du 27 juillet 1991, supplément ordinaire), modifiée par le décret législatif n° 151, du 26 mai 1997, portant mise en œuvre de la directive 92/56/CEE concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs (*GURI* n° 135, du 12 juin 1997, ci-après la «loi n° 223/91»), les «entreprises» sont en permanence présentées comme celles auxquelles incombent les obligations d'information et de communication dans le cadre des licenciements collectifs, de même que l'obligation de respecter la procédure spéciale de mobilité régie par cette loi.

8 L'article 2082 du codice civile (ci-après le «code civil italien») dispose:

«Est entrepreneur toute personne qui exerce à titre professionnel une activité économique organisée afin de produire ou d'échanger des biens ou des services.»

La procédure précontentieuse

9 Considérant que la législation italienne précitée est partiellement incompatible avec les dispositions de la directive 98/59, la Commission a engagé la procédure en manquement. Après avoir mis la République italienne en demeure de présenter ses observations, la Commission a, le 20 avril 2001, émis un avis motivé invitant cet État membre à prendre les mesures nécessaires pour s'y conformer dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

10 N'ayant reçu aucune réponse de la République italienne, la Commission a introduit le présent recours.

La procédure devant la Cour

11 La République italienne n'ayant pas déposé de mémoire en défense dans le délai prévu à cet effet, le greffe de la Cour a demandé à la Commission si elle avait l'intention de se prévaloir de la procédure de jugement par défaut, prévue à l'article 94, paragraphe 1, du règlement de procédure.

12 Par lettre du 28 juin 2002, la Commission a informé la Cour qu'elle renonçait à se prévaloir de cette possibilité et qu'elle ne s'opposait pas à un dépôt tardif du mémoire en défense de la République italienne.

13 Un tel mémoire est parvenu à la Cour par télécopie le 8 juillet 2002.

14 Après avoir demandé qu'une audience soit tenue, la République italienne a, par fax du 29 avril 2003, retiré cette demande au motif que, bien qu'une loi d'habilitation ait été adoptée le 3 février 2003, le décret législatif destiné à assurer la mise en œuvre complète de la directive 98/59 n'avait pas encore été adopté.

Sur le recours

15 À titre liminaire, il y a lieu de constater que le mémoire en défense de la République italienne ne saurait être pris en considération. En effet, il n'a pas été adressé dans le délai prescrit à l'article 40, paragraphe 1, du règlement de procédure, qui n'a pas été prorogé par le président en application du paragraphe 2 de cette disposition, aucune demande dudit État membre n'ayant été présentée à cet effet. L'accord de la Commission quant à un dépôt tardif ne saurait être pris en considération, ledit délai n'étant pas à la disposition des parties. En outre, le mémoire en défense de la République italienne n'est pas conforme aux exigences de forme découlant de l'article 37, paragraphes 1 et 6, du règlement de procédure, dès lors qu'il n'a été envoyé au greffe que par télécopieur, sans que l'original soit ultérieurement transmis au plus tard dix jours après cet envoi.

Argumentation de la Commission

16 La Commission fait valoir que, en droit commercial italien, selon une jurisprudence constante, la notion d'«entrepreneur», visée à l'article 2082 du code civil italien, désigne essentiellement toute personne exerçant professionnellement, de manière exclusive ou à titre principal, une activité économique organisée de production ou d'échange de biens et de services, dans un but précis tendant à la rémunération des facteurs de production. Cette activité devrait avoir un but lucratif, c'est-à-dire générer un profit en contrepartie du risque d'entreprise.

17 La Commission reproche à la République italienne de ne pas avoir correctement transposé la directive 98/59 en ce qui concerne son champ d'application personnel. En effet, alors que celle-ci porte sur les licenciements collectifs effectués par «un employeur», les dispositions de la loi n° 223/91 se référeraient exclusivement aux licenciements collectifs effectués par les entreprises ou les agents économiques pouvant être qualifiés d'«entrepreneurs» au sens de l'article 2082 du code civil italien.

18 La Commission relève que, en droit italien, les personnes, organismes ou établissements de droit public ou privé qui ne poursuivent pas un but lucratif ne peuvent pas être couverts par la notion d'entrepreneur ni, en conséquence, être qualifiés d'«entreprises» aux fins de l'application de la loi n° 223/91, dès lors que cette notion comporte une exigence spécifique, à savoir la recherche du profit en contrepartie du risque d'entreprise. Par conséquent, les dispositions italiennes transposant la directive 98/59 introduiraient une exception légale pour tous les employeurs qui, dans le cadre de leurs activités, ne poursuivent pas un but lucratif, même si ceux-ci emploient plusieurs centaines de personnes et ont une importance économique considérable. À titre d'exemples, la Commission mentionne les organisations syndicales, les fondations, les partis politiques, les sociétés de personnes, les coopératives et les organisations non gouvernementales.

19 La Commission fait valoir qu'elle a reçu de nombreuses plaintes qui ont attiré son attention sur des cas concrets de non-application aux salariés de la législation italienne relative aux licenciements collectifs par des organismes sans but lucratif, tels que la Confédération nationale des exploitants agricoles (Coldiretti) et la Confédération nationale des entreprises commerciales (Confcommercio). Il s'agirait pourtant de deux syndicats qui emploient plusieurs centaines de personnes.

20 La Commission estime que la directive 98/59, même si elle ne donne aucune définition de la notion d'employeur, s'applique à tout employeur, que celui-ci poursuive ou non un but lucratif.

21 Elle invoque à cet égard le point 17 de l'arrêt du 3 juillet 1986, Lawrie-Blum (66/85, Rec. p. 2121), selon lequel la caractéristique essentielle de la relation de travail est la circonstance qu'une personne accomplit, pendant un certain temps, en faveur d'une autre et sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie desquelles elle touche une rémunération.

22 Étant donné que l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 98/59 prévoit des exceptions précises en ce qui concerne son champ d'application, les États membres ne pourraient pas restreindre celui-ci par une interprétation restrictive de certains termes figurant à cette disposition, notamment le terme «employeur». Une telle approche introduirait une différence de traitement entre les travailleurs qui ne pourrait être justifiée par la nature de leur activité, leur statut ou leur situation sociale.

23 La Commission estime par conséquent que la directive 98/59 s'applique aux licenciements collectifs effectués par tout employeur ou toute personne physique ou morale avec lesquels a été conclue une relation de travail, même s'ils ne poursuivent pas un but lucratif. La législation italienne, notamment la loi

n° 223/91 limitant l'application des garanties offertes aux travailleurs aux seules entreprises en excluant de manière injustifiée tous les employeurs qui, dans le cadre de leurs activités, ne poursuivent pas un but lucratif, apparaîtrait donc incompatible avec ladite directive.

24 Au soutien de son argumentation, la Commission rappelle la jurisprudence de la Cour relative au champ d'application de la directive 77/187/CEE du Conseil, du 14 février 1977, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transferts d'entreprises, d'établissements ou de parties d'établissements (JO L 61, p. 26), modifiée par la directive 98/50/CE du Conseil, du 29 juin 1998 (JO L 201, p. 88), et codifiée par la directive 2001/23/CE du Conseil, du 12 mars 2001 (JO L 82, p. 16). Elle fait valoir que la directive 77/187 se réfère constamment aux notions d'entreprise et d'entrepreneur, qui ont une connotation plutôt commerciale, mais précise, à son article 1er, paragraphe 1, sous c), dans sa version résultant de la directive 98/50, qu'elle «est applicable aux entreprises publiques et privées exerçant une activité économique, qu'elles poursuivent ou non un but lucratif». Cette nouvelle disposition résulterait des arrêts du 19 mai 1992, Redmond Stichting (C-29/91, Rec. p. I-3189, points 3 et 4), et du 8 juin 1994, Commission/Royaume-Uni (C-382/92, Rec. p. I-2435). La Commission souligne que, dans ce dernier arrêt, la Cour a constaté le manquement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord pour avoir exclu les entreprises sans but lucratif du champ d'application du règlement national transposant la directive 77/187, en jugeant à cet égard, au point 45 dudit arrêt, que l'absence de caractère lucratif de l'activité exercée par une entreprise n'est pas de nature, à elle seule, à ôter à cette activité son caractère économique ni à faire exclure l'entreprise du champ d'application de cette directive.

25 Selon la Commission, si la directive 77/187, qui se réfère aux «entreprises», trouve à s'appliquer aux personnes physiques ou morales qui agissent sans but lucratif, la directive 98/59, qui désigne les «employeurs» comme destinataires des obligations découlant de celle-ci, doit a fortiori s'appliquer elle aussi aux personnes physiques ou morales qui, dans le cadre de leurs activités, ne poursuivent pas un but lucratif, tout en étant parties à une relation de travail au sens du droit communautaire.

Appréciation de la Cour

26 Le terme «employeur», au sens de l'article 1er, paragraphe 1, sous a), de la directive 98/59, comprend également les employeurs qui, dans le cadre de leurs activités, ne poursuivent pas un but lucratif. En effet, ainsi qu'il résulte du libellé même de l'article 1er de cette directive, cette disposition s'applique aux licenciements effectués par «un employeur» sans autres distinctions, de telle sorte qu'elle vise tout employeur. L'interprétation contraire ne serait pas non plus conforme à la finalité de cette directive, telle qu'elle découle de son deuxième considérant.

27 La Commission a démontré que cette catégorie d'employeurs n'est pas visée par les dispositions de la réglementation italienne transposant ladite directive.

28 Il y a lieu, par conséquent, de constater que, en ne prenant pas les dispositions nécessaires relatives aux employeurs qui, dans le cadre de leurs activités, ne poursuivent pas un but lucratif, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 98/59.

Sur les dépens

29 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République italienne et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (deuxième chambre)

déclare et arrête:

1) **En ne prenant pas les dispositions nécessaires relatives aux employeurs qui, dans le cadre de leurs activités, ne poursuivent pas un but lucratif, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 98/59/CE du Conseil, du 20 juillet 1998, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs.**

2) **La République italienne est condamnée aux dépens.**

Schintgen Skouris Colneric

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 16 octobre 2003.

Le greffier

R. Grass

Le président de la deuxième chambre

V. Skouris