ARRÊT DE LA COUR
8 juin 1994 *

Dans l'affaire C-383/92,

Commission des Communautés européennes, représentée par M^me^ Karen Banks, membre du service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Georgios Kremlis, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

contre

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté initialement par M^lle^ Sue Cochrane, puis par M. John E. Collins, du Treasury Solicitor's Department, en qualité d'agent, assisté de M. Derrick Wyatt, QC, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade du Royaume-Uni, 14, boulevard Roosevelt,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en ne transposant pas correctement en droit interne diverses dispositions de 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), le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE,

* Langue de procédure: l'anglais.

LA COUR,

composée de MM. O. Due, président, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida et M. Diez de Velasco, présidents de chambre, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse (rapporteur), P. J. G. Kapteyn et J. L. Murray, juges,

avocat général: M. W. Van Gerven,
greffier: M. J.-G. Giraud,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 12 janvier 1994,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 2 mars 1994,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 21 octobre 1992, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire constater que, en ne transposant pas correctement en droit interne diverses dispositions de 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, ci-après la « directive »), le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE.

2 La directive, qui est fondée notamment sur l'article 100 du traité CEE, tend à « 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 » (premier considérant). Elle constate que, malgré une évolution convergente, des différences subsistent entre les dispositions en vigueur dans les États membres de la Communauté en ce qui concerne les modalités et la procédure de licenciements collectifs ainsi que les mesures susceptibles d'atténuer les conséquences de ces licenciements pour les travailleurs (deuxième considérant). Elle souligne que ces différences peuvent avoir une incidence directe sur le fonctionnement du marché commun (troisième considérant). Aussi estime-t-elle nécessaire de promouvoir le « rapprochement dans le progrès au sens de l'article 117 du traité » des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs (cinquième considérant).

3 La directive s'applique, selon son article 1er, paragraphe 1, sous a), « aux licenciements effectués par un employeur pour un ou plusieurs motifs non inhérents à la personne des travailleurs lorsque le nombre de licenciements intervenus » répond au critère choisi par l'État membre parmi les deux qui fixe la directive.

4 L'article 2 de la directive prévoit une procédure de consultation et d'information des représentants des travailleurs.

5 Les articles 3 et 4 de la directive déterminent les règles applicables à la procédure de licenciement collectif. L'article 3 prévoit que l'employeur est tenu de notifier par écrit tout projet de licenciement collectif à l'autorité publique compétente. Les représentants des travailleurs sont informés de cette notification et peuvent faire valoir leurs observations auprès de l'autorité publique. L'article 4 prévoit notamment que les licenciements collectifs ne peuvent pas intervenir avant un délai de 30 jours après la notification de leur projet à l'autorité publique. L'autorité

publique compétente doit mettre à profit ce délai pour chercher des solutions aux problèmes soulevés par les licenciements collectifs envisagés.

6 En vertu de l'article 6, paragraphe 1, de la directive, les États membres étaient tenus de prendre les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive dans un délai de deux ans à compter de sa notification. La directive ayant été notifiée aux États membres le 19 février 1975, ce délai est venu à expiration le 19 février 1977.

7 Au Royaume-Uni, les dispositions de la directive ont été transposées par certaines des dispositions de l'Employment Protection Act 1975 (loi de 1975 sur la protection de l'emploi, ci-après l'« EPA »).

8 La Commission estime que la législation britannique ne satisfait pas aux exigences de la directive ni aux obligations découlant de l'article 5 du traité pour les motifs suivants. Premièrement, l'EPA ne permet pas d'assurer une information et une consultation des représentants des travailleurs dans tous les cas visés par la directive car ni cette loi ni aucune autre disposition du droit britannique ne prévoient la désignation de représentants des travailleurs lorsque l'employeur refuse de reconnaître de tels représentants. Deuxièmement, le champ d'application de l'EPA, limité aux « licenciements économiques », est plus restreint que celui de la directive, qui s'étend à tous les licenciements non inhérents à la personne du salarié. Troisièmement, l'EPA n'assure pas que la consultation des travailleurs a lieu en vue d'aboutir à un accord et porte sur les possibilités d'éviter ou de réduire les licenciements ou encore d'en atténuer les conséquences. Quatrièmement, l'EPA ne comporte pas de sanctions efficaces à l'encontre de l'employeur qui ne respecte pas les obligations d'information et de consultation des représentants des travailleurs prévues par la directive.

Sur le premier grief

9 Le premier grief de la Commission porte sur la transposition, par le droit britannique, des articles 2 et 3 de la directive.

10 L'article 2 de la directive prévoit que, lorsque l'employeur envisage d'effectuer des licenciements collectifs, il est tenu de procéder à des consultations avec les représentants des travailleurs en vue d'aboutir à un accord. Ces consultations portent, au moins, sur les possibilités d'éviter ou de réduire les licenciements collectifs ainsi que sur les possibilités d'en atténuer les conséquences. L'employeur est obligé de fournir aux représentants des travailleurs tous les renseignements utiles et, en tout cas, par une communication écrite, les motifs du licenciement, le nombre des travailleurs à licencier, le nombre des travailleurs habituellement employés et la période sur laquelle il est envisagé d'effectuer les licenciements.

11 L'article 3 de la directive prévoit que l'employeur est tenu de notifier par écrit tout projet de licenciement collectif à l'autorité publique compétente. La notification doit contenir tous renseignements utiles concernant le projet de licenciement collectif, les consultations des représentants des travailleurs et les points précisés à l'article 2 de la directive (paragraphe 1). Copie de cette notification est transmise aux représentants des travailleurs qui peuvent adresser leurs observations éventuelles à l'autorité publique compétente (paragraphe 2).

12 Selon l'article 1er, paragraphe 1, sous b), de la directive, « on entend par représentants des travailleurs les représentants des travailleurs prévus par la législation ou la pratique des États membres ».

13 La Commission soutient que le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 2 et 3 de la directive en ne prévoyant pas de méca-

nisme de désignation des représentants des travailleurs dans l'entreprise lorsque l'employeur refuse de reconnaître de tels représentants. Selon elle, l'effet utile des articles 2 et 3 de la directive implique que les États membres prennent toutes dispositions pour que, sauf exception, des représentants des travailleurs soient désignés dans l'entreprise, faute de quoi les obligations d'information et de consultation ainsi que le droit de présenter des observations à l'autorité publique, prévus par la directive, ne pourraient pas être respectés. Elle fait valoir que le droit britannique, en empêchant la désignation de représentants des travailleurs dans l'entreprise lorsque l'employeur n'est pas d'accord, ne répond pas à cette condition.

14 Le gouvernement du Royaume-Uni admet qu'au Royaume-Uni la représentation des travailleurs dans l'entreprise repose, de manière traditionnelle, sur la reconnaissance volontaire des syndicats par l'employeur et qu'ainsi l'employeur qui ne reconnaît pas de syndicat n'est pas soumis aux obligations prévues par la directive. Mais il soutient que la directive n'a pas entendu modifier les règles ou les pratiques nationales de désignation des représentants des travailleurs. Il souligne qu'à son article 1er, paragraphe 1, sous b), la directive précise qu'elle entend par représentants des travailleurs les représentants des travailleurs « prévus par la législation ou la pratique des États membres ». Il fait valoir aussi que la directive se limite à une harmonisation partielle des règles de protection des travailleurs lors des licenciements collectifs et qu'elle n'impose pas aux États membres de prévoir une représentation spécifique des travailleurs en vue de satisfaire aux obligations qu'elle définit.

15 Le point de vue du gouvernement du Royaume-Uni ne saurait être retenu.

16 En harmonisant les règles applicables aux licenciements collectifs, le législateur communautaire a entendu, tout à la fois, assurer une protection comparable des droits des travailleurs dans les différents États membres et rapprocher les charges qu'entraînent ces règles de protection pour les entreprises de la Communauté.

17 A cette fin, les articles 2 et 3, paragraphe 2, de la directive posent le principe que des représentants des travailleurs doivent être informés et consultés sur les modalités des licenciements collectifs envisagés ainsi que sur la possibilité d'en réduire le nombre ou les effets et que ces représentants doivent pouvoir présenter des observations à l'autorité publique compétente.

18 En vertu de l'article 6, paragraphe 1, de la directive, les États membres disposaient d'un délai de deux ans à compter de la notification de la directive pour modifier, si nécessaire, leur droit national afin de le mettre en conformité avec la directive sur ce point.

19 L'interprétation des articles 2 et 3, paragraphe 2, de la directive n'est pas remise en cause par les termes de l'article 1er, paragraphe 1, sous b), de la directive, contrairement à ce que soutient le gouvernement du Royaume-Uni. En effet, l'article 1er, paragraphe 1, sous b), de la directive n'opère pas un renvoi pur et simple aux règles en vigueur dans les États membres en ce qui concerne la désignation des représentants des travailleurs. Il laisse uniquement aux États membres le soin de déterminer selon quelles modalités les représentants des travailleurs qui doivent ou peuvent intervenir, selon le cas, dans la procédure de licenciement collectif, en vertu des articles 2 et 3, paragraphe 2, de la directive, doivent être désignés.

20 L'interprétation suggérée par le gouvernement du Royaume-Uni autoriserait les États membres à déterminer dans quels cas des représentants des travailleurs peuvent être informés et consultés et peuvent intervenir puisque l'information, la consultation et l'intervention auprès de l'autorité publique de représentants des travailleurs ne sont possibles que dans les entreprises où le droit national prévoit la désignation de représentants des travailleurs. Elle permettrait donc aux États membres de priver les articles 2 et 3, paragraphe 2, de la directive de leur plein effet.

21 Or, la Cour a déjà jugé, en particulier dans l'arrêt du 6 juillet 1982, Commission/Royaume-Uni (61/81, Rec. p. 2601), qu'une législation nationale qui

permet de faire obstacle à la protection garantie, de manière inconditionnelle, aux travailleurs par une directive est contraire au droit communautaire.

22 Le gouvernement du Royaume-Uni soutient aussi que la directive n'impose pas aux États membres de prévoir un mécanisme spécifique de représentation des travailleurs dans le seul but de satisfaire aux obligations de la directive lorsqu'il n'existe pas de représentants des travailleurs dans l'entreprise en vertu du droit national.

23 S'il est vrai que la directive ne comporte aucune disposition destinée à régler expressément une telle hypothèse, cette circonstance ne porte pas atteinte à celles des dispositions combinées des articles 2, 3 et 6 de la directive, qui font obligation aux États membres de prendre toutes les mesures nécessaires pour que les travailleurs soient informés, consultés et puissent intervenir par l'intermédiaire de représentants en cas de licenciements collectifs.

24 Enfin, le gouvernement du Royaume-Uni ne saurait se fonder sur la circonstance que la directive ne réalise qu'une harmonisation partielle des règles de protection des travailleurs et n'a pas entendu modifier les règles nationales en matière de représentation des travailleurs.

25 La directive n'assure, certes, qu'une harmonisation partielle des règles de protection des travailleurs en cas de licenciements collectifs (voir, en ce sens, arrêt du 12 février 1985, Nielsen & Søn, 284/83, Rec. p. 553). Elle ne tend donc pas à une harmonisation d'ensemble des systèmes nationaux de représentation des travailleurs dans l'entreprise. Cependant, le caractère limité d'une telle harmonisation ne saurait priver d'effet utile les dispositions de la directive, notamment les dispositions de ses articles 2 et 3. En particulier, il ne saurait faire obstacle à ce que les États membres soient obligés de prendre toutes les mesures utiles pour que des représentants des travailleurs soient désignés en vue de satisfaire les obligations prévues par les articles 2 et 3 de la directive.

26 Le gouvernement du Royaume-Uni reconnaît lui-même qu'en l'état actuel du droit britannique les travailleurs concernés par des licenciements collectifs ne bénéficient pas de la protection prévue par les articles 2 et 3 de la directive lorsque l'employeur s'oppose à l'existence d'une représentation des travailleurs dans son entreprise.

27 Dans ces conditions, le droit britannique, qui laisse à un employeur la possibilité de mettre en échec la protection prévue en faveur des travailleurs par les articles 2 et 3 de la directive, doit être regardé comme contraire aux dispositions de ces articles (voir, par analogie, arrêt Commission/Royaume-Uni, précité).

28 Il suit de là que le premier grief de la Commission doit être accueilli.

Sur le deuxième grief

29 La Commission soutient que les dispositions de l'EPA ont un champ d'application plus restreint que celui fixé par la directive. Selon elle, l'EPA ne s'applique, selon ses articles 99 et 100, qu'aux « licenciements économiques », c'est-à-dire, selon l'interprétation donnée de ces termes par les juridictions britanniques, aux cas de cessation ou de réduction de l'activité d'une entreprise et aux cas de baisse de la demande d'un travail de type particulier, alors que, selon son article 1er, paragraphe 1, sous a), la directive s'applique aux « licenciements collectifs », c'est-à-dire aux licenciements pour un ou plusieurs motifs non inhérents à la personne des travailleurs, ce qui recouvre des hypothèses autres que le « licenciement économique ».

30 Le gouvernement du Royaume-Uni a reconnu, dans sa réponse à la mise en demeure que lui avait adressée la Commission, que le droit britannique ne mettait pas pleinement en oeuvre la directive sur ce point.

31 Selon l'article 1er, paragraphe 1, sous a), de la directive, « 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 » répond au critère choisi par l'État membre parmi les deux que fixe la directive.

32 Il suffit de constater que la notion de « licenciements économiques », qui détermine le champ d'application de l'EPA et dont l'interprétation donnée par la Commission n'est pas contestée par le gouvernement du Royaume-Uni, ne recouvre pas la totalité des cas de « licenciements collectifs » visés par la directive. En particulier, comme le relève la Commission, elle ne recouvre pas les cas où les travailleurs sont licenciés à la suite d'une réorganisation de l'entreprise indépendante du niveau d'activité de cette dernière.

33 Le deuxième grief de la Commission doit, dès lors, être accueilli.

Sur le troisième grief

34 La Commission soutient que l'EPA transpose incomplètement les dispositions de l'article 2, paragraphes 1 et 2, de la directive car elle oblige simplement l'employeur à consulter les représentants des syndicats au sujet des licenciements envisagés, à « prendre en considération » les observations de ces représentants, à y répondre et, s'il écarte ces observations, à « en indiquer les motifs », alors que l'article 2, paragraphe 1, de la directive impose de consulter les représentants des travailleurs « en vue d'aboutir à un accord » et que l'article 2, paragraphe 2, de la directive impose que les consultations portent « au moins sur les possibilités d'éviter ou de réduire les licenciements collectifs ainsi que sur les possibilités d'en atténuer les conséquences ».

35 Le gouvernement du Royaume-Uni reconnaît que sa législation n'est pas conforme à la directive sur ces points.

36 A cet égard, il suffit de relever que les dispositions de l'EPA n'imposent pas à l'employeur de consulter les représentants des travailleurs « en vue d'aboutir à un accord », comme l'exige l'article 2, paragraphe 1, de la directive, et ne précisent pas que les consultations doivent porter, au moins, « sur les possibilités d'éviter ou de réduire les licenciements collectifs ainsi que sur les possibilités d'en atténuer les conséquences », comme l'exige l'article 2, paragraphe 2, de la directive.

37 Le troisième grief de la Commission doit, dès lors, être accueilli.

Sur le quatrième grief

38 La Commission soutient que le gouvernement du Royaume-Uni a manqué aux obligations que lui impose l'article 5 du traité dans la mesure où les sanctions prévues par l'EPA en cas de non-respect par l'employeur de ses obligations de consultation et d'information des représentants des travailleurs ne sont pas suffisamment dissuasives. Elle fait valoir que les indemnités que l'employeur peut, le cas échéant, être condamné à verser aux salariés s'il ne consulte pas ou s'il n'informe pas les représentants des travailleurs se substituent à tout ou partie des sommes qu'il est tenu de payer aux salariés.

39 Le gouvernement du Royaume-Uni reconnaît que sa législation n'est pas conforme aux exigences du traité sur ce point et se borne à faire valoir qu'un projet de loi est soumis au Parlement pour y remédier.

40 Lorsqu'une directive communautaire ne prévoit pas de sanction spécifique en cas de violation de ses dispositions ou renvoie, sur ce point, aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales, l'article 5 du traité impose aux États membres de prendre toutes les mesures propres à garantir la portée et l'efficacité du droit communautaire. A cet effet, tout en conservant un pouvoir discrétionnaire quant au choix des sanctions, ils doivent veiller à ce que les violations de la réglementation communautaire soient sanctionnées dans des conditions de fond et de procédure analogues à celles applicables aux violations du droit national d'une nature et d'une importance similaires et qui, en tout état de cause, confèrent à la sanction un caractère effectif, proportionné et dissuasif (voir, pour les règlements, arrêts du 21 septembre 1989, Commission/Grèce, 68/88, Rec. p. 2965, points 23 et 24, et du 2 octobre 1991, Vandevenne e.a., C-7/90, Rec. p. I-4371, point 11).

41 En l'espèce, il résulte des termes de l'article 102, paragraphe 3, de l'EPA que l'indemnité dite « de protection » que l'employeur peut, le cas échéant, être condamné à verser à un salarié licencié s'il ne respecte pas l'obligation de consultation et d'information des représentants des travailleurs prévue par cette loi vient en déduction des sommes qu'il peut être tenu de verser, par ailleurs, à ce salarié, en vertu du contrat de travail passé avec ce dernier ou en raison de la rupture de ce contrat, si ces sommes sont supérieures à l'indemnité « de protection », et qu'à l'inverse, les sommes ainsi dues au salarié viennent en déduction de l'indemnité « de protection » si le montant de cette indemnité leur est supérieur.

42 En prévoyant que l'indemnité « de protection » se substitue à tout ou partie des sommes dues, par ailleurs, par l'employeur au salarié au titre du contrat de travail passé avec ce dernier ou en raison de la rupture de ce contrat, la législation britannique prive, dans une large mesure, cette sanction de son effet pratique et de son caractère dissuasif. Au surplus, l'employeur n'est pénalisé même modérément ou légèrement par la sanction que dans la mesure où le montant de l'indemnité « de protection » à laquelle il est condamné dépasse le montant des sommes qu'il doit, par ailleurs, à l'intéressé et uniquement dans cette mesure.

43 Il suit de là que le quatrième grief de la Commission doit être accueilli.

44 Il résulte des considérations qui précèdent que, en ne prévoyant pas la désignation de représentants des travailleurs lorsque cette désignation n'obtient pas l'accord de l'employeur, en prévoyant un champ d'application des dispositions législatives destinées à mettre en oeuvre la directive plus restreint que celui prévu par la directive, en n'obligeant pas l'employeur qui envisage de procéder à des licenciements collectifs à consulter les représentants des travailleurs en vue d'aboutir à un accord et au sujet des matières énoncées par la directive et en ne prévoyant pas de sanction efficace pour le cas où la consultation des représentants des travailleurs n'a pas lieu comme l'exige la directive, le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive et de l'article 5 du traité CEE.

Sur les dépens

45 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens.

46 Le Royaume-Uni ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **En ne prévoyant pas la désignation de représentants des travailleurs lorsque cette désignation n'obtient pas l'accord de l'employeur, en prévoyant un champ d'application des dispositions législatives destinées à mettre en œuvre la directive 75/129/CEE du Conseil, du 17 février 1975, concernant le rappro-**

chement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs, plus restreint que celui prévu par la directive, en n'obligeant pas l'employeur qui envisage de procéder à des licenciements collectifs à consulter les représentants des travailleurs en vue d'aboutir à un accord et au sujet des matières énoncées par la directive et en ne prévoyant pas de sanction efficace pour le cas où la consultation des représentants des travailleurs n'a pas lieu comme l'exige la directive, le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive et de l'article 5 du traité CEE.

2) Le Royaume-Uni est condamné aux dépens.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Diez de Velasco Kakouris Joliet

Schockweiler Rodríguez Iglesias Grévisse

Kapteyn Murray

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 8 juin 1994.

Le greffier Le président

R. Grass O. Due