Affaire 215/83

Commission des Communautés européennes
contre
Royaume de Belgique

« Licenciements collectifs »

Sommaire

États membres — Obligations — Exécution des directives — Manquement — Justification — Inadmissibilité
(Traité CEE, art. 169)

Les États membres sont tenus aux obligations découlant des directives communautaires dans toute leur étendue et ne sauraient exciper de dispositions, pratiques ou situations de leur ordre juridique interne pour justifier le non-respect de ces obligations.

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
SIR GORDON SLYNN
présentées le 6 mars 1985*

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Il s'agit d'un recours introduit par la Commission en vertu de l'article 169 du traité CEE, vous demandant de constater qu'en n'adoptant pas dans le délai prescrit toutes les dispositions nécessaires pour se conformer intégralement à la directive 75/129 du Conseil, du 17 février 1975, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs (JO L 48, 1975, p. 29), le royaume de Belgique a manqué aux obli-

* Traduit de l'anglais.

gations qui lui incombent en vertu du traité CEE.

Les dispositions de la directive 75/129 se divisent en trois sections: la section I (article 1er) pose les définitions et définit le champ d'application de la directive, la section II (article 2) prévoit une procédure de consultation avec les représentants des travailleurs, et la section III (articles 3 et 4) prévoit la procédure de mise en œuvre du licenciement collectif, selon laquelle l'employeur doit notifier tout licenciement collectif qu'il projette à l'autorité publique compétente, et selon laquelle ces licenciements projetés peuvent, en principe, prendre effet au plus tôt trente jours après cette notification. L'autorité publique compétente doit mettre à profit ce délai d'attente pour chercher des solutions aux problèmes posés par les licenciements collectifs envisagés.

A la section IV (intitulée « dispositions finales »), l'article 5 réserve le droit des États membres d'appliquer ou d'introduire des dispositions plus favorables aux travailleurs que celles de la directive. L'article 6 dispose que les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive dans un délai de deux ans à compter de sa notification et en informent immédiatement la Commission en lui adressant le texte des mesures adoptées.

Il est constant que la directive a été notifiée au gouvernement belge le 19 février 1975, de sorte qu'elle aurait dû être mise en œuvre avant le 19 février 1977.

Le gouvernement belge a cherché à mettre en œuvre la directive au moyen de deux trains de mesures: d'une part, par la convention collective de travail n° 24, conclue le 2 octobre 1975 et rendue obligatoire par un arrêté royal en date du 21 janvier 1976, et, d'autre part, par l'arrêté royal du 24 mai 1976. Le premier concerne la procédure d'information et de consultation des représentants des travailleurs, tandis que le second concerne la notification à l'autorité publique et le délai d'attente pendant lequel les licenciements collectifs projetés ne peuvent prendre effet.

La Commission soutient que sous plusieurs aspects, le champ d'application des mesures belges précitées est plus étroit que celui prévu par la directive. La requête groupe les manquements allégués sous trois rubriques.

1) Les motifs des licenciements collectifs

a) Alors que l'article 1er, paragraphe 1, sous a), de la directive dispose que, par « licenciements collectifs », on entend « les licenciements effectués par un employeur pour un ou plusieurs motifs non inhérents à la personne des travailleurs », la législation belge précitée vise « tout licenciement pour des raisons d'ordre économique ou technique », ce qui est plus restrictif.

b) La Commission fait valoir que la directive s'applique aux licenciements causés par la fermeture d'une entreprise, alors qu'en droit belge ceux-ci demeurent régis par une législation spécifique (loi du 28 juin 1966 et arrêté royal du 20 septembre 1967), qui n'a pas été modifiée pour être mise en conformité avec la directive et qui ne satisfait pas aux exigences de celle-ci, notamment en ce qui concerne la procédure de consultation prévue à l'article 2 et la procédure de licenciement collectif prévue aux articles 3 et 4.

2) Les seuils numériques qualifiant les « licenciements collectifs »

L'article 1er, paragraphe 1, sous a), de la directive définit également les licenciements collectifs par rapport au nombre de licenciements au cours d'une période donnée. Les États membres peuvent retenir, au choix: a) soit pour une période de 30 jours, au moins: i) 10 licenciements dans les établissements employant habituellement plus de 20 et

moins de 100 travailleurs, ii) 10 % du nombre des travailleurs dans les établissements employant habituellement au moins 100 et moins de 300 travailleurs, iii) 30 dans les établissements employant habituellement au moins 300 travailleurs; b) soit pour une période de 90 jours, au moins 20 licenciements, quel que soit le nombre des travailleurs habituellement employés dans les établissements concernés. La législation belge visait 10 % du nombre des travailleurs occupés au cours d'une période continue de 60 jours, réserve étant faite du cas des entreprises occupant entre 20 et 59 travailleurs. La législation belge n'était donc pas conforme aux normes fixées par la directive, puisque, par exemple, des licenciements affectant entre 30 et 99 travailleurs dans une entreprise occupant 1 000 personnes n'auraient pas été qualifiés de licenciements collectifs en vertu de la législation belge, alors qu'ils l'auraient été en vertu de la directive.

3) Catégories d'emploi exclues

L'article 1er, paragraphe 2, de la directive dispose que la directive ne s'applique pas à quatre catégories d'emploi: a) emploi dans le cadre de contrats de travail conclus pour une durée ou une tâche déterminées, sauf si les licenciements interviennent avant le terme du contrat ou l'accomplissement de la tâche; b) emploi dans les administrations publiques et organismes assimilés; c) les équipages de navires de mer; d) les travailleurs touchés par la cessation des activités de l'établissement lorsque celle-ci résulte d'une décision de justice. La Commission soutient que la législation belge prévoit des exceptions qui vont au-delà de celles autorisées par la directive, et cela sous trois aspects: a) elle exclut les entreprises de l'industrie de la construction; b) elle exclut les entreprises qui occupent des travailleurs des ports; et c) elle exclut les entreprises qui occupent des réparateurs de navires.

Au cours de la présente procédure, le gouvernement belge a adopté d'autres mesures destinées à mettre en œuvre la directive, afin de faire droit aux critiques de la Commission: la convention collective de travail n° 24 bis du 6 décembre 1983, modifiant la convention collective de travail n° 24, l'arrêté royal du 7 février 1984 rendant obligatoire la convention n° 24 bis, et l'arrêté royal du 26 mars 1984 modifiant l'arrêté royal du 24 mai 1976. Par ces modifications, la législation belge adopte textuellement la définition des motifs des licenciements collectifs donnée à l'article 1er, paragraphe 1, sous a), de la directive, adopte la définition des seuils numériques des licenciements donnée à l'article 1er, paragraphe 1, sous a), de la directive (sous réserve seulement de ce qu'elle porte la période de 30 à 60 jours, ce qui est plus favorable aux travailleurs) et étend son champ d'application en y incluant les cols blancs de l'industrie de la construction. Il est ainsi fait droit intégralement aux critiques susmentionnées sous 1) a) et 2), et partiellement à la critique susmentionnée sous 3) a). La Commission ne maintient pas ces chefs de demande. Elle maintient ses conclusions pour le surplus.

En ce qui concerne la critique susmentionnée sous 1) b), afférente aux licenciements consécutifs à la fermeture d'entreprises, la Commission craint que le cas des licenciements consécutifs à la fermeture d'entreprises ne continue à être régi par la loi du 28 juin 1966 et son arrêté d'application en date du 20 septembre 1967, et ne reste en dehors du champ d'application des règles mettant en œuvre la directive.

Le gouvernement belge a répondu à cette critique par deux moyens de défense. Il répond, en premier lieu, que la grande majorité des licenciements collectifs dus à la fermeture d'une entreprise résultent d'une décision de justice et se trouvent, de ce fait, en dehors du champ d'application de la directive en vertu de son article 1er, paragraphe 2, sous d), qui dispose: « La présente directive ne s'applique pas ... aux travailleurs

touchés par la cessation des activités de l'établissement lorsque celle-ci résulte d'une décision de justice. »

S'il est incontestable que les fermetures résultent, dans une certaine proportion, de décisions de justice, le gouvernement belge n'a pas été en mesure de fournir de statistiques montrant quelle était cette proportion. Dans ces conditions, cette affirmation ne suffit pas à prouver que la loi nationale ne doit pas être modifiée pour être mise en harmonie avec la directive.

En second lieu, le gouvernement belge répond que les tribunaux belges peuvent étendre la législation de 1976, mettant en œuvre la directive au cas de licenciements collectifs consécutifs à des fermetures. La Commission le conteste et réplique qu'en pratique, la loi du 28 juin 1966 et l'arrêté royal du 20 septembre 1967 continuent à être appliqués à des licenciements dus à des fermetures d'entreprises. Les parties s'accordent, cependant, à dire qu'aucun tribunal belge n'a encore statué en ce sens.

Les arguments avancés de part et d'autre sont hypothétiques, mais le fait d'invoquer des interprétations susceptibles d'être données par des juridictions nationales ne saurait constituer un moyen de défense: un État membre a l'obligation d'arrêter des dispositions constituant une mise en œuvre claire et certaine de la directive, à moins que cela n'ait déjà été fait.

L'arrêté royal du 26 mars 1984 et la convention collective de travail n° 24 bis, du 6 décembre 1983, modifient respectivement l'arrêté royal du 24 mai 1976 et la convention collective de travail n° 24, du 2 octobre 1975, en adoptant textuellement la définition de la directive, selon laquelle constituent des licenciements collectifs, les licenciements « pour un ou plusieurs motifs non inhérents à la personne des travailleurs ». A première vue, il s'agit là d'une mise en conformité avec la directive. Le problème est que la Belgique a maintenu en vigueur une législation parallèle régissant spécifiquement le cas des licenciements collectifs consécutifs à des fermetures. Il n'existe ni de décision faisant autorité, ni de principe clairement établi selon lequel la législation récente mettant en œuvre la directive rend caduque la législation antérieure traitant spécifiquement des fermetures, et il faut, à notre avis, supposer que cette dernière peut être invoquée, ou du moins, pourrait éventuellement l'être (la Commission soutenant qu'elle a été effectivement invoquée). Dans la mesure où la législation antérieure traitant spécifiquement des fermetures n'est pas conforme à la directive, nous concluons que nous nous trouvons en présence d'un manquement aux obligations résultant du traité.

Il est manifeste que cette législation est défectueuse sous différents aspects. Le gouvernement belge ne le conteste pas, faisant seulement valoir qu'elle prévoit des garanties qui sont équivalentes et qui ont fonctionné à la satisfaction des parties et des syndicats, avec lesquels un consensus sur de pareilles questions est nécessaire. Ainsi, s'il est vrai que l'article 11 de la convention collective de travail n° 9, du 9 mars 1972, prévoit que le conseil d'entreprise sera informé et consulté *préalablement*, cela signifie seulement, selon le commentaire officiel de cette disposition: « avant que la décision ne soit rendue publique et mise en application », et n'implique pas une consultation au stade antérieur où l'employeur « envisage d'effectuer des licenciements collectifs », comme l'exige l'article 2, paragraphe 1, de la directive. De même, s'il est vrai que les articles 4 et 5 de l'arrêté royal du 20 septembre 1967 obligent un employeur qui décide de fermer une entre-

prise à donner certaines informations aux représentants des travailleurs et aux autorités publiques, ce texte ne mentionne pas parmi ces informations les motifs de licenciement, le nombre des travailleurs à licencier et la période sur laquelle il est envisagé d'effectuer les licenciements, comme l'exige la directive; et, encore une fois, ces articles visent une décision qui a été prise, et non une décision qui est envisagée. Enfin, et c'est peut-être l'élément le plus important, l'arrêté royal de 1967 ne contient aucune disposition correspondant à l'article 4 de la directive, qui dispose que les licenciements collectifs projetés ne peuvent prendre effet au plus tôt que 30 jours après notification à l'autorité publique compétente. Même si on adopte le point de vue selon lequel l'article 11 de la convention collective n° 9 prévoit la consultation préalable du personnel d'une manière qui est, en substance, conforme à la directive, comme on l'a fait valoir, il n'en est pas moins vrai que la législation belge concernant spécifiquement la fermeture d'entreprises ne satisfait toujours pas, sous plusieurs aspects, aux exigences de la directive. Pour être conforme à la directive, il faudrait, à notre avis, qu'elle soit ou bien harmonisée avec celle-ci, ou bien exclue sans ambiguïté du domaine couvert par la législation de 1976, telle que modifiée, mettant en œuvre la directive.

En ce qui concerne la critique mentionnée sous 3), afférente aux catégories d'emploi exclues, l'article 5 de la convention collective de travail n° 24, telle que modifiée, et l'article 3 de l'arrêté royal du 24 mai 1976, tel que modifié, excluent de leur champ d'application, en des termes identiques en substance: 1) les entreprises qui occupent des travailleurs dans le cadre de contrats de travail conclus pour une durée ou une tâche déterminées, sauf si ces licenciements interviennent avant le terme du contrat ou l'accomplissement de la tâche; 2) les entreprises qui occupent des travailleurs des ports, des réparateurs de navires...; 3) les entreprises de l'industrie de la construction en ce qui concerne leurs ouvriers. La première de ces exclusions correspond exactement à celle prévue par l'article 1er, paragraphe 2, sous a), de la directive, mais aucune disposition de la directive ne permet l'exclusion des travailleurs des ports, des réparateurs de navires et des ouvriers de l'industrie de la construction en tant que catégories.

Le gouvernement belge a donné une explication quant aux raisons ayant conduit à l'exclusion des ouvriers de l'industrie de la construction, en faisant état de la situation particulière de cette industrie et de la différence entre les ouvriers « de chantier », c'est-à-dire ceux embauchés pour un travail défini, et le « noyau fixe ». Il a fait valoir que les ouvriers de l'industrie de la construction bénéficient d'autres avantages destinés à compenser le fait qu'à leur égard, les règles relatives aux licenciements collectifs ne s'appliquent pas, ajoutant que, selon lui, il ne serait pas opportun de leur appliquer les règles générales sur les licenciements collectifs. Cependant, nous estimons que les considérations d'opportunité relatives à un secteur particulier de l'industrie ne sauraient modifier les obligations incombant en droit à un État membre en vertu du traité.

Selon le gouvernement belge, les réparateurs de navires et les travailleurs des ports ont été exclus à juste titre du champ d'application de la législation belge, puisque la directive ne s'applique pas elle-même « 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 », et puisque, en Belgique, les travailleurs des ports et les réparateurs de navires sont, la plupart du temps, engagés à la journée ou pour un travail nettement défini et que leur régime de travail est déterminé par une série de conventions collectives. Selon le gouvernement belge, les conventions collectives applicables aux travailleurs des ports, qui dispensent de l'obligation de conclure des

contrats de travail par écrit, traduisent le fait que ceux-ci sont normalement embauchés pour une tâche déterminée et, partant, pour une durée déterminée, quoique rien ne s'oppose à la conclusion de contrats de travail à durée indéterminée. Toujours selon lui, les travailleurs des ports bénéficient de conditions de travail spécifiques et d'autres formes de protection qui ne sont pas compatibles avec les règles sur les licenciements collectifs. Enfin, le gouvernement belge estime que, compte tenu du petit nombre de personnes employées dans le cadre de contrats à durée indéterminée, la notion de licenciement collectif ne peut s'appliquer à leur égard. S'il en est bien ainsi, cela signifie simplement qu'en Belgique, les réparateurs de navires et les travailleurs des ports relèveront, dans la plupart des cas, de l'exclusion prévue par l'article 1er, paragraphe 2, sous a), de la directive, une exclusion qui est déjà intégralement transposée dans la première des exclusions prévues par la législation belge mettant en œuvre la directive.

Il en résulte qu'aucun but compatible avec la directive ne peut être utilement poursuivi par les deux autres exclusions. Celles-ci ne sont admissibles que pour autant qu'elles s'inscrivent dans le cadre de l'article 1er, paragraphe 2, sous a), de la directive. Dans la mesure où elles ne s'y inscrivent pas, elles sont contraires à la directive. Dans la mesure où elles s'y inscrivent, la matière est déjà régie par la première exclusion; elles sont, dès lors, surabondantes et propres seulement à engendrer la confusion.

Dans ces conditions, nous sommes d'avis que, bien que le gouvernement belge ait pris des mesures importantes pour se conformer à la directive, et bien que certaines des questions invoquées se rapportent à des points de détail, la Cour doit procéder à la constatation demandée par la Commission et faire droit à sa demande de liquidation des dépens.