

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

25 janvier 2007^{*}

Dans l'affaire C-278/05,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par la High Court of Justice (England & Wales), Chancery Division (Royaume-Uni), par décision du 22 juin 2005, parvenue à la Cour le 6 juillet 2005, dans la procédure

Carol Marilyn Robins e.a.

contre

Secretary of State for Work and Pensions,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. C. W. A. Timmermans, président de chambre, M. J. Klučka, M^{me} R. Silva de Lapuerta, MM. J. Makarczyk et L. Bay Larsen (rapporteur), juges,

^{*} Langue de procédure: l'anglais.

avocat général: M^{me} J. Kokott,
greffier: M^{me} M. Ferreira, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 1^{er} juin 2006,

considérant les observations présentées:

- pour M^{me} Robins e.a., par MM. I. Walker, solicitor, D. Anderson, QC, et P. Newman, barrister,
- pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M^{me} C. White, en qualité d'agent, assistée de MM. D. Pannick et D. Wyatt, QC, ainsi que de M. R. Hitchcock et M^{me} K. Smith, barristers,
- pour l'Irlande, par M. D. J. O'Hagan, en qualité d'agent, assisté de M. P. McGarry, BL,
- pour le gouvernement néerlandais, par M^{me} H. G. Sevenster, en qualité d'agent,
- pour la Commission des Communautés européennes, par MM. G. Rozet et J. Enegren, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 13 juillet 2006,

rend le présent

Arrêt

- ¹ La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 8 de la directive 80/987/CEE du Conseil, du 20 octobre 1980, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur (JO L 283, p. 23, ci-après la «directive»).
- ² Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M^{me} Robins et 835 autres affiliés de deux régimes privés professionnels de retraite (ci-après, ensemble, les «demandeurs au principal») au Secretary of State for Work and Pensions, compétent au Royaume-Uni pour les questions d'emploi et de retraite, au sujet de la réduction de leurs droits à prestations de vieillesse par suite de l'insolvabilité de leur employeur.

Le cadre juridique du litige

La législation communautaire

- ³ L'article 1^{er}, paragraphe 1, de la directive dispose:

«La présente directive s'applique aux créances des travailleurs salariés résultant de contrats de travail ou de relations de travail et existant à l'égard d'employeurs qui se trouvent en état d'insolvabilité au sens de l'article 2 paragraphe 1.»

4 L'article 2 de la directive énonce:

«1. Au sens de la présente directive, un employeur est considéré comme se trouvant en état d'insolvabilité:

- a) lorsqu'a été demandée l'ouverture d'une procédure prévue par les dispositions législatives, réglementaires et administratives de l'État membre concerné qui porte sur le patrimoine de l'employeur et vise à désintéresser collectivement ses créanciers et qui permet la prise en considération des créances visées à l'article 1^{er} paragraphe 1,

et

- b) que l'autorité qui est compétente en vertu desdites dispositions législatives, réglementaires et administratives a:

— soit décidé l'ouverture de la procédure,

— soit constaté la fermeture définitive de l'entreprise ou de l'établissement de l'employeur, ainsi que l'insuffisance de l'actif disponible pour justifier l'ouverture de la procédure.

2. La présente directive ne porte pas atteinte au droit national en ce qui concerne la définition des termes 'travailleur salarié', 'employeur', 'rémunération', 'droit acquis' et 'droit en cours d'acquisition'.»

- 5 Conformément à l'article 3 de la directive, les États membres prennent les mesures nécessaires afin que des institutions de garantie assurent, sous réserve de l'article 4, le paiement des créances impayées des travailleurs salariés résultant de contrats de travail ou de relations de travail et portant sur la rémunération afférente à la période qui se situe avant une date déterminée. Cette date est, au choix des États membres, l'une de celles prévues au paragraphe 2 dudit article 3.
- 6 En vertu de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive, les États membres ont la faculté de limiter l'obligation de paiement des institutions de garantie, visée à l'article 3, au paiement des créances impayées à concurrence, selon les cas, de trois mois, dix-huit mois ou huit semaines de rémunération.
- 7 Aux termes de l'article 7, «[l]es États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que le non-paiement à leurs institutions d'assurance de cotisations obligatoires dues par l'employeur, avant la survenance de son insolvabilité, au titre des régimes légaux nationaux de sécurité sociale, n'a pas d'effet préjudiciable sur le droit à prestations du travailleur salarié à l'égard de ces institutions d'assurance, dans la mesure où les cotisations salariales ont été précomptées sur les salaires versés».
- 8 Selon l'article 8, «[l]es États membres s'assurent que les mesures nécessaires sont prises pour protéger les intérêts des travailleurs salariés et des personnes ayant déjà quitté l'entreprise ou l'établissement de l'employeur à la date de la survenance de l'insolvabilité de celui-ci, en ce qui concerne leurs droits acquis, ou leurs droits en cours d'acquisition, à des prestations de vieillesse, y compris les prestations de survivants, au titre de régimes complémentaires de prévoyance professionnels ou interprofessionnels existant en dehors des régimes légaux nationaux de sécurité sociale».

- 9 L'article 9 énonce que la directive ne porte pas atteinte à la faculté des États membres d'appliquer ou d'introduire des dispositions législatives, réglementaires ou administratives plus favorables aux travailleurs salariés.

Le cadre juridique national

La garantie des cotisations aux régimes de retraite

- 10 En vertu de l'Employment Rights Act 1996 et du Pension Schemes Act 1993 (ci-après le «PSA 1993»), le Redundancy Payments Directorate effectue, pour le compte du Secretary of State for Trade and Industry, des paiements à partir du National Insurance Fund (ci-après le «NIF») pour préserver les droits des anciens employés en cas d'insolvabilité de leur employeur. Il devient alors créancier dans la procédure collective ouverte contre celui-ci, en lieu et place des employés.
- 11 L'article 124 du PSA 1993 permet de verser les «cotisations pertinentes» à un régime de retraite, en les finançant à partir du NIF, en cas de défaillance de l'employeur insolvable.
- 12 Les «cotisations pertinentes», définies à l'article 124, paragraphe 2, du PSA 1993, sont les cotisations dues:

— par l'employeur pour son propre compte, ou

- pour le compte d'un salarié, à condition que l'employeur ait effectivement prélevé sur le salaire, en tant que cotisation du salarié, une somme égale à ce montant.

¹³ Le montant des cotisations dues par l'employeur pour son propre compte est défini à l'article 124, paragraphe 3, du PSA 1993 comme étant le moins élevé parmi les suivants:

- la somme qui, à la date où l'employeur est devenu insolvable, était due au cours des douze mois précédant cette date;
- lorsque les prestations du régime sont calculées par référence au salaire de l'affilié, la somme certifiée par un actuairé comme étant nécessaire pour couvrir les engagements nés au moment de la liquidation au profit des salariés de la société ou pour leur compte, et
- 10 % du montant total des rémunérations payées ou dues aux salariés au cours des douze mois précédant la date de l'insolvabilité.

¹⁴ Le montant qui peut être réclamé au titre des cotisations impayées pour le compte d'un salarié est défini à l'article 124, paragraphe 5, du PSA 1993 comme correspondant aux sommes prélevées sur le salaire au cours des douze mois précédant la date de l'insolvabilité.

- 15 L'article 177, paragraphe 2, sous b), du PSA 1993 prévoit que les règlements effectués par le Secretary of State sont financés à partir du NIF et l'article 127 régit la subrogation.

Le Pensions Compensation Board et le Fraud Compensation Scheme

- 16 Les articles 81 à 86 du Pensions Act 1995, tel que modifié par le Welfare Reform and Pensions Act 1999 (ci-après le «PA 1995»), prévoyaient un recours en indemnisation concernant les prestations de retraite auprès du Pensions Compensation Board, lorsque l'employeur était insolvable et que les avoirs du régime avaient été réduits du fait d'un délit impliquant la malhonnêteté («dishonesty»), y compris l'intention de frauder («defraud»).
- 17 À compter du mois de septembre 2005, ce régime d'indemnisation du Pensions Compensation Board a été remplacé, également en cas d'insuffisance des actifs due à une fraude, par le Fraud Compensation Scheme, en vertu des articles 182 à 189 du Pensions Act 2004 (ci-après le «PA 2004»).

Le rachat de droits dans le régime général de retraite

- 18 En vertu de l'article 55 du PSA 1993, tel que modifié par l'article 141 du PA 1995, ainsi que des Occupational Pension Schemes (Contracting-out) (Amount Required for Restoring State Scheme Rights and Miscellaneous Amendment) Regulations 1998 (SI 1998/1397), les affiliés à des régimes répondant à certaines conditions peuvent rétablir tout ou partie de leurs droits dans le régime général de retraite, lorsqu'une procédure de liquidation du régime d'affiliation a commencé au plus tôt le 6 avril 1997 et que ledit régime ne dispose pas de fonds suffisants.

La détention des ressources financières du régime en fiducie indépendante

- 19 L'article 592 de l'Income and Corporation Taxes Act 1988 permettait aux employeurs et aux employés de bénéficier de réductions d'impôt sur les sommes réglées à des régimes de retraite lorsque les avoirs du régime étaient détenus par une fiducie indépendante et donc indisponibles pour les autres créanciers en cas d'insolvabilité. En règle générale, les régimes complémentaires de retraite se pliaient à cette obligation en raison des réductions d'impôt accordées.
- 20 Depuis le 6 avril 2006, il n'est plus exigé que les avoirs d'un régime soient détenus par une fiducie indépendante pour bénéficier des réductions d'impôt. Néanmoins, en application de l'article 252, paragraphe 2, du PA 2004, entré en vigueur le 23 septembre 2005, les régimes de retraite doivent être organisés sous la forme d'une fiducie indépendante pour que les administrateurs puissent accepter des paiements au titre du financement du régime.

Le «Minimum Funding Requirement» (MFR) et la créance contre l'employeur

- 21 En vertu de l'article 56 du PA 1995, les régimes de retraite professionnels, à l'exception de certains d'entre eux, doivent s'assurer que la valeur de leurs avoirs n'est pas inférieure au montant de leurs engagements tels qu'évalués sur la base du «Minimum Funding Requirement».
- 22 L'article 75 du PA 1995 et les Occupational Pension Schemes (Deficiency on Winding Up etc.) Regulations 1996 (SI 1996/3128), tels que modifiés par les Occupational Pension Schemes (Minimum Funding Requirement and Miscella-

neous Amendments) Regulations 2002 (SI 2002/380) (ci-après, ensemble, les «règlements sur les insuffisances d'actifs»), prévoient que, lorsqu'un régime professionnel de retraite à prestations définies auquel s'applique ledit article 75 est liquidé, ou lorsque l'employeur devient insolvable au sens de ce dernier article, et si, à la date pertinente, ses avoirs ne couvrent pas ses engagements, le montant correspondant à la différence doit être traité comme une dette de l'employeur à l'égard des administrateurs de ce régime, ce qui permet aux administrateurs d'engager une action en recouvrement de la dette.

23 Depuis le 6 avril 2005, l'article 75 du PA 1995 a été modifié par l'article 271 du PA 2004 et les règlements sur les insuffisances d'actifs ont été remplacés par les Occupational Pension Schemes (Employer Debt) Regulations 2005 (SI 2005/678), modifiés par les Occupational Pension Schemes (Employer Debt etc.) (Amendment) Regulations 2005 (SI 2005/2224). Cependant, sur le fond, les règles précédentes sont demeurées inchangées.

24 En outre, certaines cotisations dues par les employeurs à un régime professionnel de retraite ou à un régime légal sont des créances privilégiées de la catégorie 4 de l'annexe 6 à l'Insolvency Act 1986, en particulier:

- les cotisations salariales à un régime professionnel de retraite qui ont été prélevées sur le salaire au cours des quatre mois précédant la date de l'insolvabilité, mais n'ont pas encore été reversées par l'employeur au régime, et
- les cotisations dues par l'employeur à un régime professionnel de retraite dans le cadre du «contracting-out» [possibilité de choisir de ne pas adhérer au State Earnings Pension Scheme (SERPS), régime obligatoire de retraite complémen-

taire, en adhérant à un régime professionnel] au cours des douze mois précédant la date de l'insolvabilité, lorsque ces cotisations relèvent des dispositions relatives à la pension minimale garantie (article 8, paragraphe 2, du PSA 1993) ou aux droits protégés (article 10 du PSA 1993) dans ce régime.

Le litige au principal

- ²⁵ Les demandeurs au principal sont d'anciens salariés de la société ASW Limited, laquelle fait l'objet d'une procédure de liquidation judiciaire, en vertu d'une ordonnance du 24 avril 2003.
- ²⁶ Ils étaient affiliés à des régimes de retraite financés par cette société, à savoir l'ASW Pension Plan et l'ASW Sheerness Steel Group Pension Fund (ci-après les «régimes de retraite»).
- ²⁷ Ces régimes de retraite présentent les caractéristiques suivantes, communes à tous les régimes privés de retraite basés sur le dernier salaire:
- les prestations, qualifiées de «prestations basées sur le dernier salaire», sont calculées sur la base d'un taux d'acquisition des droits à pension ainsi que sur le dernier salaire et la durée d'emploi dans la société de chaque affilié;
 - les affiliés paient une cotisation correspondant à un pourcentage de leur salaire et l'employeur est tenu de contribuer au taux nécessaire pour permettre de maintenir et servir les prestations, les régimes étant ainsi qualifiés de régimes «à équilibre des coûts»;

- la société employeur finançant ceux-ci est en droit de signifier qu'elle cesse de cotiser et de déclencher la liquidation des régimes;

- à partir du moment où la liquidation des régimes de retraite a été engagée, l'application des dispositions de l'article 75 du PA 1995, lequel a trait à une dette légale de la société à l'égard desdits régimes, est déclenchée.

²⁸ Les régimes de retraite ont pris fin en juillet 2002 et sont en cours de liquidation. Leurs administrateurs doivent désormais faire appel aux actifs de ces régimes pour assurer le service des prestations aux affiliés en fonction de certaines catégories prioritaires définies par les règles régissant les régimes de retraite, telles que modifiées par la loi. Les actifs des régimes sont utilisés en priorité pour assurer le service des prestations dues à ceux des affiliés qui percevaient déjà une pension à la date où les régimes ont été mis en liquidation, puis, dans la mesure où il reste des actifs, pour assurer le service des prestations dues aux affiliés qui ne percevaient pas encore de pension à la date où les régimes de retraite ont été mis en liquidation.

²⁹ Selon les évaluations les plus récentes effectuées par les actuaires des régimes de retraite, les actifs ne suffiront pas à couvrir toutes les prestations dues à l'ensemble des affiliés et, par conséquent, les prestations des non-retraités seront réduites.

³⁰ Estimant que la réglementation en vigueur au Royaume-Uni ne leur apportait pas le niveau de protection prescrit à l'article 8 de la directive, les demandeurs au principal ont intenté contre le gouvernement du Royaume-Uni, pris en la personne du Secretary of State for Work and Pensions, une action en réparation du préjudice subi.

31 Saisie de ce litige, la High Court of Justice (England & Wales), Chancery Division, a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

- «1) L'article 8 de la directive [...] doit-il être interprété comme exigeant des États membres qu'ils s'assurent, par tous moyens nécessaires, que les droits acquis par les salariés au titre des régimes complémentaires professionnels ou interprofessionnels basés sur le dernier salaire soient intégralement financés par les États membres en cas d'insolvabilité de l'employeur privé et lorsque les ressources financières des régimes ne suffisent pas à couvrir ces prestations?
- 2) Si la réponse à la première question est négative, les exigences de l'article 8 sont-elles suffisamment transposées dans une législation telle que celle en vigueur au Royaume-Uni, décrite ci-dessus?
- 3) Dans l'hypothèse où les dispositions législatives du Royaume-Uni ne seraient pas en conformité avec l'article 8, quel critère convient-il que la juridiction nationale applique pour déterminer si le manquement au droit communautaire qui en découle est suffisamment caractérisé pour entraîner une obligation d'indemnisation? En particulier, un simple manquement suffit-il pour établir l'existence d'une violation suffisamment caractérisée ou bien faut-il qu'il y ait également eu méconnaissance manifeste et grave par l'État membre des limites de son pouvoir législatif, ou bien faut-il appliquer un autre critère et dans l'affirmative lequel?»

Sur la première question

32 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 8 de la directive doit être interprété en ce sens que, en cas d'insolvabilité de

l'employeur et d'insuffisance des ressources de régimes complémentaires de prévoyance professionnels ou interprofessionnels, le financement des droits acquis à des prestations de vieillesse doit, d'une part, être assuré par les États membres eux-mêmes, et, d'autre part, être intégral.

Observations soumises à la Cour

- 33 Les demandeurs au principal soutiennent que la structure de la directive et le libellé de son article 8 imposent aux États membres une obligation de résultat. En cas de besoin, les droits acquis devraient donc être intégralement financés par ceux-ci.
- 34 Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, l'Irlande, le Royaume des Pays-Bas et la Commission des Communautés européennes considèrent que l'article 8 de la directive n'exige pas des États membres qu'ils garantissent la totalité des droits acquis par les salariés. Il laisserait aux États membres une marge d'appréciation.

Réponse de la Cour

- 35 Il convient de constater que le libellé de l'article 8 de la directive, en tant que celui-ci énonce, de manière générale, que les États membres «s'assurent que les mesures nécessaires sont prises», n'impose pas à ces États de financer eux-mêmes les droits à prestations dont la protection doit être mise en œuvre en vertu de la directive.
- 36 Les termes utilisés laissent aux États membres une marge d'appréciation quant au mécanisme à adopter aux fins de cette protection.

- 37 Un État membre peut donc prévoir, par exemple, plutôt qu'un financement par les pouvoirs publics, une obligation d'assurance à la charge des employeurs ou la mise en place d'une institution de garantie dont il déterminera les modalités de financement.
- 38 S'agissant du niveau de la protection exigée par la directive, il convient de rappeler que, en vertu du premier considérant de celle-ci, les mesures nécessaires pour protéger les travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur doivent être prises «en tenant compte de la nécessité d'un développement économique et social équilibré dans la Communauté».
- 39 La directive tend ainsi à concilier les intérêts des travailleurs salariés et les nécessités d'un développement économique et social équilibré.
- 40 Elle vise à assurer aux travailleurs salariés un minimum communautaire de protection en cas d'insolvabilité de l'employeur (arrêt du 19 novembre 1991, Francovich e.a., C-6/90 et C-9/90, Rec. p. I-5357, point 3), sans préjudice, conformément à son article 9, de dispositions plus favorables que les États membres peuvent appliquer ou introduire.
- 41 Le degré de protection exigé par la directive pour chacune des garanties spécifiques qu'elle institue doit être déterminé au regard des termes utilisés dans la disposition correspondante, interprétés, au besoin, à la lumière de ces considérations.
- 42 En ce qui concerne la garantie des droits à prestations de vieillesse au titre des régimes complémentaires de prévoyance, l'article 8 de la directive ne peut être interprété comme exigeant une garantie intégrale des droits en cause.

43 Certes, comme l'article 7 de la directive, relatif aux régimes légaux nationaux de sécurité sociale, et contrairement aux articles 3 et 4 de cette même directive, relatifs aux créances de rémunération impayées, ledit article 8 ne prévoit pas expressément une faculté pour les États membres de limiter le niveau de protection.

44 Cependant, l'absence d'indication explicite en ce sens n'implique pas en soi, indépendamment du libellé de la disposition concernée, une intention du législateur communautaire d'exiger une obligation de garantir la totalité des droits à prestations.

45 Or, à cet égard, il convient de constater que, en tant qu'il se borne à prescrire, en termes généraux, l'adoption des mesures nécessaires pour «protéger les intérêts» des personnes concernées, l'article 8 de la directive confère aux États membres, aux fins de la détermination du niveau de protection, une large marge d'appréciation, qui exclut une obligation de garantie intégrale.

46 Il y a donc lieu de répondre à la première question que l'article 8 de la directive doit être interprété en ce sens que, en cas d'insolvabilité de l'employeur et d'insuffisance des ressources de régimes complémentaires de prévoyance professionnels ou interprofessionnels, le financement des droits acquis à des prestations de vieillesse ne doit pas obligatoirement être assuré par les États membres eux-mêmes ni être intégral.

Sur la deuxième question

47 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 8 de la directive s'oppose à un système de protection tel que celui en cause dans le litige au principal.

Observations soumises à la Cour

- 48 Les demandeurs au principal font valoir que le système national en cause peut conduire, dans son application, à une réduction de 80 % des droits à prestations. Un tel système priverait l'article 8 de la directive de toute portée pratique. Les dispositions adoptées n'assureraient pas une transposition suffisante de la directive.
- 49 Le Royaume-Uni estime que les différents volets du système en cause au principal, décrits aux points 10 à 24 du présent arrêt, sont suffisants pour assurer le degré minimal de protection exigé par l'article 8 de la directive.
- 50 Il ajoute qu'un régime d'assistance financière, le Financial Assistance Scheme (ci-après le «FAS»), a été institué, à compter du 1^{er} septembre 2005, en vertu de l'article 286 du PA 2004 et des Financial Assistance Scheme Regulations 2005 (SI 2005/1986). Ce régime apporterait une assistance à certains affiliés de régimes de retraite en cas d'insolvabilité de l'employeur. Il serait applicable aux régimes professionnels de retraite pour lesquels une procédure de liquidation a été ouverte entre le 1^{er} janvier 1997 et le 5 avril 2005. Il compléterait les prestations de retraite jusqu'à concurrence d'environ 80 % de la retraite prévue.
- 51 L'Irlande et le Royaume des Pays-Bas considèrent également que des dispositions telles que celles adoptées par le Royaume-Uni constituent une transposition adéquate de la directive.
- 52 La Commission relève, en ce qui concerne les demandeurs au principal, que le système existant n'a pas empêché que leurs droits subissent des pertes substantielles. Cette situation serait difficilement conciliable avec l'objectif visé par l'article 8 de la directive.

- 53 Il serait difficile d'établir avec précision le niveau de protection qu'impose cette disposition. Cependant, le niveau de protection dont bénéficient les demandeurs au principal ne serait pas suffisant.

Réponse de la Cour

- 54 Selon des informations non contestées contenues au dossier, deux des demandeurs au principal ne percevront, respectivement, que 20 et 49 % des prestations auxquelles ils pouvaient prétendre.
- 55 En l'absence d'obligation de garantie intégrale des droits à prestations, il convient de rechercher le niveau minimal de protection exigé par la directive.
- 56 Or, force est de relever que, à la différence des articles 3 et 4 de la directive, dont les termes permettent, nonobstant la marge d'appréciation laissée aux États membres, de déterminer la garantie minimale imposée en ce qui concerne les créances de rémunération impayées (voir arrêt *Francovich e.a.*, précité, points 18 à 20), ni l'article 8 de la directive ni aucune autre disposition de celle-ci ne contiennent des éléments permettant d'établir avec précision le niveau minimal exigé pour la protection des droits à prestations au titre des régimes complémentaires de prévoyance.
- 57 En l'état de l'expression de la volonté du législateur communautaire, il doit néanmoins être constaté que des dispositions de droit interne susceptibles d'aboutir, dans certaines situations, à une garantie des prestations limitée à 20 ou 49 % des droits auxquels pouvait prétendre un travailleur salarié, c'est-à-dire à moins de la moitié de ces droits, ne peuvent être considérées comme répondant à la définition du terme «protéger» utilisé à l'article 8 de la directive.

58 À cet égard, il convient de relever que, en 2004, selon des chiffres non contestés, communiqués par le Royaume-Uni à la Commission:

- environ 65 000 affiliés à des régimes de retraite ont subi des pertes de plus de 20 % par rapport aux prestations escomptées;
- environ 35 000 d'entre eux, soit près de 54 % de l'ensemble, ont subi des pertes dépassant 50 % desdites prestations.

59 Dès lors, il doit être conclu qu'un système tel que celui mis en place par la législation du Royaume-Uni n'assure pas la protection prévue par la directive et ne réalise pas une transposition correcte de l'article 8 de celle-ci.

60 Cette conclusion n'est pas remise en cause par l'institution d'un régime tel que le FAS, à compter du 1^{er} septembre 2005, alors même que ce régime est applicable aux procédures de liquidation ouvertes entre le 1^{er} janvier 1997 et le 5 avril 2005.

61 En effet, il résulte des informations non contestées contenues au dossier que le FAS:

- ne couvre pas les affiliés du régime qui se trouvaient à plus de trois ans de leur départ à la retraite à la date du 14 mai 2004;
- ne bénéficie qu'à environ 11 000 des 85 000 affiliés non retraités des régimes concernés, soit à moins de 13 % de l'ensemble.

62 Il y a donc lieu de répondre à la deuxième question que l'article 8 de la directive s'oppose à un système de protection tel que celui en cause dans le litige au principal.

Sur la troisième question

63 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si, en cas de transposition incorrecte de l'article 8 de la directive, la responsabilité de l'État membre concerné est engagée du seul fait de cette infraction au droit communautaire, ou bien si elle est subordonnée à la constatation d'une méconnaissance manifeste et grave, par ledit État, des limites qui s'imposaient à son pouvoir d'appréciation.

Observations soumises à la Cour

64 Les demandeurs au principal font valoir que l'existence d'une violation suffisamment caractérisée du droit communautaire ne suppose une méconnaissance manifeste et grave, par un État membre, des limites de son pouvoir d'appréciation, au sens de l'arrêt du 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur et Factortame (C-46/93 et C-48/93, Rec. p. I-1029, point 55), que si l'État membre disposait d'un large pouvoir d'appréciation.

65 Ils soutiennent que, dans la présente affaire, une obligation claire de résultat était imposée à l'État membre par l'article 8 de la directive. Le Royaume-Uni n'aurait donc pas disposé d'un large pouvoir d'appréciation.

- ⁶⁶ Ils proposent d'appliquer le principe, énoncé par les arrêts des 23 mai 1996, *Hedley Lomas* (C-5/94, Rec. p. I-2553, point 28), 8 octobre 1996, *Dillenkofer e.a.* (C-178/94, C-179/94 et C-188/94 à C-190/94, Rec. p. I-4845, point 25), et 18 janvier 2001, *Stockholm Lindöpark* (C-150/99, Rec. p. I-493, point 40), selon lequel, dans l'hypothèse où l'État membre en cause n'était pas confronté à des choix normatifs et disposait d'une marge d'appréciation considérablement réduite, voire inexistante, la seule infraction au droit communautaire peut suffire à établir l'existence d'une violation suffisamment caractérisée.
- ⁶⁷ Ils considèrent donc qu'un défaut de transposition correcte de l'article 8 de la directive constitue une violation suffisamment caractérisée pour fonder la responsabilité de l'État membre.
- ⁶⁸ Le Royaume-Uni, l'Irlande et la Commission affirment que la responsabilité de l'État membre est subordonnée à la condition, posée par l'arrêt *Brasserie du pêcheur et Factortame*, précité, d'une méconnaissance manifeste et grave, par ledit État membre, des limites de son pouvoir d'appréciation. Cette condition ne serait pas remplie dans l'espèce au principal.

Réponse de la Cour

- ⁶⁹ Selon une jurisprudence constante (voir, notamment, arrêts précités *Brasserie du pêcheur et Factortame*, point 51, et *Hedley Lomas*, point 25; arrêts du 4 juillet 2000, *Haim*, C-424/97, Rec. p. I-5123, point 36, et du 4 décembre 2003, *Evans*, C-63/01, Rec. p. I-14447, point 83), la responsabilité d'un État membre pour des dommages causés aux particuliers par une violation du droit communautaire suppose que:

— la règle de droit violée ait pour objet de conférer des droits aux particuliers;

— la violation soit suffisamment caractérisée;

— il existe un lien de causalité direct entre la violation de l'obligation qui incombe à l'État et le dommage subi par les personnes lésées.

70 S'agissant de la condition d'une violation suffisamment caractérisée du droit communautaire, elle implique une méconnaissance manifeste et grave par l'État membre des limites qui s'imposent à son pouvoir d'appréciation, les éléments à prendre en considération à cet égard étant, notamment, le degré de clarté et de précision de la règle violée ainsi que l'étendue de la marge d'appréciation que la règle enfreinte laisse aux autorités nationales (arrêt *Brasserie du pêcheur* et *Factortame*, précité, points 55 et 56).

71 Cependant, dans l'hypothèse où l'État membre n'était pas confronté à des choix normatifs et disposait d'une marge d'appréciation considérablement réduite, voire inexistante, la simple infraction au droit communautaire peut suffire à établir l'existence d'une violation suffisamment caractérisée (arrêt *Hedley Lomas*, précité, point 28).

72 Ainsi, la marge d'appréciation de l'État membre constitue un critère important pour établir l'existence d'une violation suffisamment caractérisée du droit communautaire.

73 Cette marge d'appréciation est largement tributaire du degré de clarté et de précision de la règle violée.

- 74 En ce qui concerne l'article 8 de la directive, il résulte de l'examen de la première question que, en raison de la généralité de ses termes, il confère aux États membres une large marge d'appréciation aux fins de la détermination du niveau de protection des droits à prestations.
- 75 Dès lors, la responsabilité d'un État membre du fait d'une transposition incorrecte de cette disposition est subordonnée à la constatation d'une méconnaissance manifeste et grave, par cet État, des limites qui s'imposaient à son pouvoir d'appréciation.
- 76 Afin de déterminer si cette condition est réunie, le juge national saisi d'une demande en réparation doit tenir compte de tous les éléments qui caractérisent la situation qui lui est soumise (arrêt du 30 septembre 2003, Köbler, C-224/01, Rec. p. I-10239, point 54).
- 77 Parmi ces éléments figurent, notamment, outre le degré de clarté et de précision de la règle violée et l'étendue de la marge d'appréciation que la règle enfreinte laisse aux autorités nationales, le caractère intentionnel ou involontaire du manquement commis ou du préjudice causé, le caractère excusable ou inexcusable d'une éventuelle erreur de droit, la circonstance que les attitudes prises par une institution communautaire ont pu contribuer à l'omission, à l'adoption ou au maintien de mesures ou de pratiques nationales contraires au droit communautaire (voir arrêts précités Brasserie du pêcheur et Factortame, point 56, et Köbler, point 55).
- 78 Dans la présente affaire, la juridiction de renvoi devra prendre en compte le degré de clarté et de précision de l'article 8 de la directive quant au niveau de protection exigé.

- 79 À cet égard, il y a lieu de souligner que ni les parties au principal, ni les États membres ayant présenté des observations, ni la Commission n'ont été en mesure de suggérer précisément le degré minimal de protection exigé, selon eux, par la directive, dans l'hypothèse où il serait considéré que celle-ci n'impose pas une garantie intégrale.
- 80 En outre, comme il a été constaté au point 56 du présent arrêt, ni l'article 8 de la directive ni aucune autre disposition de celle-ci ne contiennent des éléments permettant d'établir avec précision le niveau minimal exigé pour la protection des droits à prestations.
- 81 La juridiction de renvoi pourra également prendre en considération le rapport COM (95) 164 final de la Commission, du 15 juin 1995 (non publié au *Journal officiel des Communautés européennes*), relatif à la transposition de la directive par les États membres, qui a été invoqué dans les observations soumises à la Cour et dans lequel la Commission avait alors conclu (p. 52): «Les différentes règles [adoptées par le Royaume-Uni] semblent répondre aux exigences prévues à l'article 8 [de la directive]». En effet, ainsi que le fait observer Madame l'avocat général au point 98 de ses conclusions, une telle formulation a pu, nonobstant sa prudence, conforter l'État membre concerné dans sa position au regard de la transposition de la directive.
- 82 Il y a donc lieu de répondre à la troisième question que, en cas de transposition incorrecte de l'article 8 de la directive, la responsabilité de l'État membre concerné est subordonnée à la constatation d'une méconnaissance manifeste et grave, par ledit État, des limites qui s'imposaient à son pouvoir d'appréciation.

Sur la demande de limitation dans le temps des effets du présent arrêt

- ⁸³ Le Royaume-Uni et l'Irlande ont demandé que, dans l'hypothèse où la Cour adopterait une interprétation de la directive favorable aux demandeurs au principal, elle limite les effets dans le temps de son arrêt aux seules procédures engagées avant la date de son prononcé.
- ⁸⁴ Compte tenu des réponses données aux trois questions posées, il n'y a pas lieu d'accueillir une telle demande.

Sur les dépens

- ⁸⁵ La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) dit pour droit:

- 1) L'article 8 de la directive 80/987/CEE du Conseil, du 20 octobre 1980, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à**

la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur, doit être interprété en ce sens que, en cas d'insolvabilité de l'employeur et d'insuffisance des ressources de régimes complémentaires de prévoyance professionnels ou interprofessionnels, le financement des droits acquis à des prestations de vieillesse ne doit pas obligatoirement être assuré par les États membres eux-mêmes ni être intégral.

- 2) **L'article 8 de la directive 80/987 s'oppose à un système de protection tel que celui en cause dans le litige au principal.**
- 3) **En cas de transposition incorrecte de l'article 8 de la directive 80/987, la responsabilité de l'État membre concerné est subordonnée à la constatation d'une méconnaissance manifeste et grave, par ledit État, des limites qui s'imposaient à son pouvoir d'appréciation.**

Signatures