ARRÊT DE LA COUR
2 février 1989 *

Dans l'affaire 22/87,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Enrico Traversa, membre de son service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de M. Georgios Kremlis, membre du service juridique de la Commission, centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

contre

République italienne, représentée par M. le professeur Luigi Ferrari Bravo, chef du service du contentieux diplomatique, en qualité d'agent, assisté par M. Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de l'ambassade d'Italie, 5, rue Marie-Adélaïde,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en n'adoptant pas dans les délais prévus toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions de la directive 80/987 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), la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE,

LA COUR,

composée de MM. O. Due, président, R. Joliet, T. F. O'Higgins et F. Grévisse, présidents de chambre, Sir Gordon Slynn, MM. G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida et G. C. Rodríguez Iglesias, juges,

avocat général: M. C. O. Lenz
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

* Langue de procédure: l'italien.

vu le rapport d'audience et à la suite de la procédure orale du 11 octobre 1988,

ayant entendu les conclusions de l'avocat général présentées à l'audience du 15 novembre 1988,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 28 janvier 1987, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire constater que, en n'adoptant pas dans les délais prévus toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions de la directive 80/987 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), la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE.

2 La Commission formule plus particulièrement trois griefs, qui concernent la non-exécution des obligations découlant respectivement des articles 3 et 5 de la directive (création d'institutions de garantie aptes à assurer aux travailleurs le paiement de créances résultant des contrats de travail), de l'article 7 (garantie des prestations dues aux travailleurs au titre des régimes légaux de sécurité sociale) et de l'article 8 (garantie de prestations de vieillesse découlant des régimes complémentaires professionnels ou interprofessionnels).

3 Le délai de 36 mois prévu à l'article 11 de la directive pour la mise en vigueur par les États membres des dispositions législatives, réglementaires ou administratives nécessaires pour s'y conformer est venu à échéance le 23 octobre 1983. Il n'est pas contesté qu'aucune mesure visant à la mise en œuvre de la directive n'a été prise par la République italienne.

4 Le gouvernement défendeur allègue néanmoins que diverses dispositions du droit italien en vigueur sont de nature à assurer aux travailleurs une protection équivalente, voire supérieure, à celle recherchée par la directive.

5 En ce qui concerne les antécédents du litige, le déroulement de la procédure ainsi que les moyens et arguments des parties, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

6 A titre liminaire, il convient de rappeler que, en vertu de l'article 189 du traité, chacun des États membres destinataires d'une directive a l'obligation de prendre, dans le cadre de son ordre juridique national, toutes les mesures nécessaires en vue d'assurer le plein effet de la directive, conformément à l'objectif qu'elle poursuit. A cet égard, il résulte de la jurisprudence de la Cour (et notamment de l'arrêt du 23 mai 1985, Commission/République fédérale d'Allemagne, 29/84, Rec. p. 1661) que si la mise en œuvre d'une directive n'exige pas nécessairement l'adoption de mesures législatives ou réglementaires particulières dans chaque État membre, l'adoption de telles mesures ne saurait être considérée comme superflue que si les dispositions du droit national en vigueur garantissaient effectivement la pleine application de la directive.

7 La directive 80/97, dont la non-exécution est reprochée à la République italienne, a pour objet le rapprochement des législations des États membres en matière de protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur, et elle prévoit, à cet effet, notamment des garanties spécifiques de paiement de leurs créances impayées.

8 Il convient, dès lors, d'examiner successivement les trois griefs formulés par la Commission, afin de vérifier si les dispositions de la législation italienne invoquées par le gouvernement défendeur ont pour effet d'assurer aux travailleurs salariés les garanties spécifiques prévues par la directive 80/987, précitée.

Sur le premier grief tiré du défaut de mise en œuvre des articles 3 et 5 de la directive 80/987

9 Il résulte des articles 3 et 5 de la directive que les États membres sont tenus de mettre en place des institutions de garantie assurant 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, fixée dans les conditions prévues par l'article 3.

10 D'après le gouvernement italien, l'application combinée des différentes dispositions existantes en droit italien, pour éviter les conséquences négatives qui pourraient découler pour le travailleur de la perte de son emploi, garantirait aux travailleurs une protection équivalente à celle prévue aux articles 3 et 5 de la directive. Le gouvernement italien cite notamment, d'une part, les dispositions relatives au traitement versé au terme de la relation de travail (« trattamento di fine rapporto »), contenues dans la loi n° 297, du 29 mai 1982 (GURI n° 148, du 7.6.1982), et, d'autre part, le système de garantie de paiement assuré par la « Cassa integrazione guadagni — gestione straordinaria » (Caisse de compléments de salaires — section extraordinaire), qui, établi par la loi n° 164, du 29 mai 1975 (GURI n° 147, du 31.5.1975), constituerait un système alternatif de garantie, spécifiquement autorisé par l'article 1er, paragraphe 2, de la directive, conjointement avec l'annexe, titre II, lettre C, point 1, de celle-ci.

11 En ce qui concerne le traitement de fin de la relation de travail, il convient de constater qu'il s'agit d'une allocation, dont le montant est déterminé en fonction de la durée de la relation de travail, correspondant en principe à un mois de salaire par année de service, et à laquelle tous les travailleurs ont droit en cas de cessation de leur relation de travail, en vertu de l'article 2120 du code civil italien. Le fonds de garantie prévu par l'article 2 de la loi n° 297, précitée, a pour objet de se substituer à l'employeur insolvable, en vue d'assurer le paiement de cette allocation. Cette garantie ne s'étend cependant pas au paiement des créances afférentes aux rémunérations des travailleurs qui n'auraient pas été payées régulièrement, au cours de la relation de travail, en raison de l'insolvabilité de l'employeur. Or, c'est le paiement de ces dernières créances qui doit être assuré en vertu des articles 3 et 5 de la directive 80/987. Il s'ensuit que les dispositions du droit italien relatives au traitement de fin de la relation de travail ne sont pas de nature à satisfaire aux obligations découlant des articles précités de la directive.

12 En ce qui concerne la Caisse de compléments de salaires — section extraordinaire, qui garantit le paiement des créances des travailleurs jusqu'à 80 % de leur salaire en cas de « crise de l'entreprise », notion incluant l'hypothèse de l'insolvabilité de l'employeur, il n'est pas contesté qu'elle est de nature à satisfaire aux exigences de la directive en ce qui concerne le champ d'application matériel de la garantie. Néanmoins, ainsi que la Commission l'a observé, cette garantie comporte des lacunes en ce qui concerne son champ d'application aux personnes, compte tenu de celui prescrit par la directive.

13 Il convient, en effet, de constater, en premier lieu, que ce système s'applique exclusivement aux entreprises industrielles (loi n° 164, du 29 mai 1975), aux entreprises chargées de services de restauration collective ainsi qu'aux entreprises commerciales occupant plus de 1 000 personnes (loi n° 155, du 23 avril 1981, GURI n° 114, du 27.4.1981), aux entreprises éditrices de journaux quotidiens et agences de presse de diffusion nationale (loi n° 146, du 5 août 1981, GURI n° 215, du 6.8.1981), enfin, aux entreprises de navigation (loi n° 918, du 9 décembre 1982), celles-ci étant néanmoins exclues du champ d'application de la directive.

14 Il en résulte que les travailleurs de toutes les entreprises qui n'entrent pas dans l'une des catégories précitées sont exclus de la garantie fournie par la Caisse de compléments de salaires, en cas d'insolvabilité de leurs employeurs.

15 Il y a lieu de constater, en second lieu, que tous les travailleurs salariés employés dans les entreprises mentionnées ci-dessus ne bénéficient pas du système de garantie assuré par la Caisse de compléments de salaires. En sont exclus, notamment, les dirigeants, les apprentis et les travailleurs à domicile.

16 Le gouvernement italien fait cependant valoir que ces trois catégories de travailleurs devraient être exclues du champ d'application de la directive, en raison de la nature particulière de leur contrat de travail et, en ce qui concerne, plus particulièrement, les dirigeants, en raison de l'existence de systèmes de protection très avancés découlant des conventions collectives.

17 A cet égard, il convient de rappeler d'abord que, selon le texte même de l'article 2, paragraphe 2, de la directive, celle-ci ne porte pas atteinte au droit national en ce qui concerne la définition du terme « travailleur salarié ». Or, il résulte des dispositions du code civil italien (article 2095 pour les dirigeants, article 2134 pour les apprentis et article 2128 pour les travailleurs à domicile), ainsi que des lois spéciales et de la jurisprudence citées par la Commission, qui n'a pas été contredite sur ce point par le gouvernement italien, que ces trois catégories de travailleurs sont considérés comme des travailleurs salariés en droit italien.

18 Il convient de relever, ensuite, que la possibilité d'exclure du champ d'application de la directive certaines catégories de travailleurs, en raison de la nature particulière de leur contrat de travail, de leur relation de travail ou de l'existence d'autres formes de garantie leur assurant une protection équivalente, possibilité prévue à titre exceptionnel par l'article 1er, paragraphe 2, de la directive, est limitée par cette même disposition aux catégories expressément mentionnées dans la liste figurant en annexe à la directive. Or, en ce qui concerne l'Italie, cette liste ne prévoit l'exclusion d'aucune catégorie de travailleurs pour l'une des raisons indiquées ci-dessus.

19 Il en résulte que tant les dirigeants que les apprentis et les travailleurs à domicile, considérés comme des travailleurs salariés en vertu du droit italien, relèvent du champ d'application de la directive.

20 Il y a lieu de constater, en troisième lieu, que la garantie octroyée aux travailleurs employés dans les entreprises couvertes par le système de la Caisse de compléments de salaires n'est pas automatique, mais que son octroi dépend d'un ensemble de conditions qui doivent être appréciées, cas par cas, par le Comité interministériel de la politique industrielle.

21 En effet, il résulte tant de l'article 2 de la loi n° 675, du 12 août 1977 (GURI n° 243, du 7.9.1977) que de la décision du Comité interministériel de la politique industrielle du 12 juin 1984 (GURI n° 18, du 22.1.1985), invoquée par le gouvernement défendeur, que l'intervention de la Caisse de compléments de salaires, en cas d'insolvabilité de l'employeur, a un caractère extraordinaire et qu'elle doit faire l'objet d'une décision prise en fonction, notamment, de l'importance sociale de l'entreprise par rapport à la situation locale de l'emploi correspondant et à la situation du secteur de production concerné.

22 Le gouvernement italien fait valoir, à cet égard, qu'il résulte des termes mêmes de l'article 1er, paragraphe 2, de la directive et de la liste annexe, qui, en ce qui concerne l'Italie, inclut, en tant que « travailleurs salariés bénéficiant d'autres formes de garantie » susceptibles, par conséquent, d'être exclus du champ d'application de la directive, les « travailleurs salariés qui bénéficient des prestations prévues par la législation en matière de garantie des revenus en cas de crise économique de l'entreprise », que toutes les catégories de travailleurs bénéficiant du régime de garantie de la Caisse de compléments de salaires sont exclues du domaine d'application de la directive. Cette exclusion viserait non pas les travailleurs individuels ayant bénéficié concrètement du système de garantie en question, mais l'ensemble des travailleurs susceptibles d'en bénéficier théoriquement.

23 Cette thèse doit être rejetée. Il résulte tant de la finalité de la directive, qui tend à assurer un minimum de protection à tous les travailleurs, que du caractère exceptionnel de la possibilité d'exclusion prévue par l'article 1er, paragraphe 2, que cette disposition ne saurait recevoir l'interprétation extensive invoquée par le gouvernement défendeur. Seuls les travailleurs bénéficiant effectivement, en cas d'insolvabilité de l'employeur, du système de protection de la Caisse de complément de salaires doivent, par conséquent, être considérés comme exclus du champ d'application de la directive.

24 Il résulte de ce qui précède que le premier grief de la Commission doit être retenu comme fondé.

Sur le deuxième grief tiré du défaut de mise en œuvre de l'article 7 de la directive

25 Aux termes de l'article 7 de la directive:

« Les 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 ».

26 Le gouvernement italien relève que l'article 2116 du code civil italien consacre le principe dit de l'automaticité des prestations, qui garantirait aux travailleurs la perception des prestations, même en cas de défaillance de l'entrepreneur dans le paiement des cotisations.

27 A cet égard, il convient de constater que, comme la Commission l'a souligné à juste titre, le principe de l'automaticité des prestations est reconnu par l'article susmentionné du code civil, sous réserve des dispositions des lois spéciales intervenues en la matière. Or, aux termes notamment de l'article 23 ter de la loi n° 485, du 11 août 1972 (GURI n° 223, du 26.8.1972), l'« obligation de cotiser, qui donne droit aux prestations de vieillesse, d'invalidité ou de survivants, est considérée comme remplie, même si les cotisations ne sont pas effectivement versées, mais restent dues dans les limites de la prescription qui est de 10 ans ». Il s'ensuit que les droits des travailleurs salariés aux prestations de vieillesse, d'invalidité ou de survivants ne sont pas assurés dans l'hypothèse de prescription de la dette de l'employeur insolvable à l'égard de l'organisme assureur.

28 L'argument selon lequel les travailleurs pourraient éviter cette prescription en contrôlant, au moyen des extraits de comptes que l'Institut national de la prévoyance sociale a l'obligation de leur envoyer chaque année, le versement effectif des cotisations de la part de leur employeur ne saurait être retenu. En effet, l'article 7 de la directive ne fait dépendre la garantie du droit à prestations du travailleur que d'une seule condition, à savoir que les cotisations salariales aient été précomptées sur les salaires versés.

29 Le gouvernement italien fait valoir encore que, en vertu de l'article 13 de la loi n° 1338, du 12 août 1962 (GURI n° 229, du 11.9.1962) il serait possible de faire face aux cas concrets dans lesquels l'absence de versement des cotisations dues engendre la nécessité d'assurer la pension aux travailleurs. En vertu de cette disposition, lorsque l'employeur n'a pas payé les cotisations et lorsque ces dernières sont couvertes par la prescription, l'Institut national de la prévoyance sociale peut constituer, sur demande de l'employeur ou du travailleur concerné, une rente viagère égale à la pension ou à une part de pension adéquate de l'assurance obligatoire qui serait due au travailleur salarié pour les cotisations non versées.

30 A cet égard, il convient de constater que la constitution d'une telle rente dépend, en vertu de la loi, du paiement par le travailleur ou l'employeur de la réserve mathématique du fonds spécial d'adaptation constitué auprès de l'Institut national de prévoyance sociale. Il s'ensuit que, s'agissant d'employeurs insolvables, la constitution de la rente viagère dépendra des apports du travailleur lui-même. Par conséquent, la disposition légale invoquée par le gouvernement italien ne permet pas de compenser les défaillances du principe de l'automaticité des prestations, au regard des exigences de l'article 7 de la directive.

31 Le gouvernement italien fait valoir encore que l'article 6 de la directive permettrait aux États membres de soustraire du champ d'application de la directive les droits des travailleurs aux prestations prévues aussi bien par les régimes légaux que par les régimes complémentaires de sécurité sociale.

32 Cette interprétation de l'article 6, qui reviendrait à permettre aux États membres de limiter unilatéralement la portée des obligations découlant de la directive, ne saurait être retenue. Il résulte du libellé même de l'article 6 que cette disposition se limite à autoriser les États membres à ne pas imposer aux institutions de garantie, prévues aux articles 3 et 5, la prise en charge des cotisations non versées par l'employeur insolvable, en leur donnant la faculté de choisir, à cet effet, un autre système de garantie des droits des travailleurs aux prestations de sécurité sociale.

33 Il résulte de ce qui précède que le deuxième grief de la Commission doit être retenu comme fondé.

Sur le troisième grief tiré du défaut de mise en œuvre de l'article 8 de la directive

34 En réponse au grief de la Commission visant l'inexistence en droit italien de dispositions de nature à mettre en œuvre l'obligation découlant de l'article 8 de la directive, disposition qui impose aux États membres de protéger les droits des travailleurs à des prestations de vieillesse et de survivants au titre des régimes complémentaires de prévoyance professionnels ou interprofessionnels fonctionnant en

dehors des régimes légaux de sécurité sociale, le gouvernement italien relève que de tels régimes complémentaires sont presque inexistants en Italie.

35 A cet égard, il suffit de constater que cette circonstance ne saurait justifier la non-exécution de l'obligation découlant de l'article 8 de la directive.

36 Par ailleurs, le gouvernement italien invoque l'argument tiré de son interprétation de l'article 6 de la directive, qui a déjà été rejeté dans le cadre de l'examen du deuxième grief de la Commission.

37 Il résulte de ce qui précède que le troisième grief de la Commission doit être également retenu.

38 Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de constater que, en omettant d'adopter dans les délais prévus les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions de la directive 80/987 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, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE.

Sur les dépens

39 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. La partie défenderesse ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **En omettant d'adopter dans les délais prévus les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions de la directive 80/987 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), la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE.**

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

Due Joliet O'Higgins Grévisse

Slynn Mancini Schockweiler Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 2 février 1989.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président

O. Due