l'employeur. La législation nationale d'un État membre ne satisfait pas aux exigences de cette directive lorsque la garantie qu'elle établit comporte des lacunes tant en ce qui concerne ses bénéficiaires — du fait qu'elle ne s'applique qu'à certaines catégories d'entreprises, qu'elle exclut des catégories de travailleurs ayant la qualité de travailleur salarié au regard du droit national, autres que celles pour lesquelles une dérogation est expressément autorisée par la directive, et qu'elle n'est pas automatique, son octroi dépendant d'un ensemble de conditions qui doivent être appréciées, cas par cas, par les autorités nationales — qu'en ce qui concerne son contenu — du fait qu'elle n'assure pas le bénéfice de l'automaticité des prestations relevant des régimes légaux de sécurité sociale, au cas où les cotisations précomptées n'auraient pas été versées, et ne protège pas les droits à pension relevant des régimes complémentaires de prévoyance fonctionnant en dehors des régimes légaux de sécurité sociale.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 22/87 *

I — Faits et procédure

La directive 80/987 [1] vise à assurer aux travailleurs salariés un minimum de protection au niveau communautaire en cas d'insolvabilité de l'employeur sans préjudice des dispositions plus favorables existantes dans les États membres. A cet effet, elle prévoit notamment:

— le paiement, par l'intermédiaire d'une institution de garantie dont le patrimoine devra être autonome et insaisissable, des rémunérations des travailleurs restées impayées en raison de l'insolvabilité de l'employeur (articles 3 à 5);

— le maintien du droit des travailleurs aux prestations prévues dans le cadre des régimes légaux de sécurité sociale en cas de non-paiement par l'employeur des cotisations obligatoires dues par lui aux institutions d'assurance (article 7);

— la protection des droits des travailleurs à des prestations de vieillesse, y compris les prestations de survivant, au titre de régimes complémentaires de prévoyance professionnels ou interprofessionnels existant en dehors des régimes légaux nationaux de sécurité sociale (article 8).

D'après son article 11, les États membres sont tenus de mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la

* Langue de procédure: l'italien.

1 — JO L 283, p. 23.

directive dans un délai de 36 mois à compter de sa notification. Ils doivent en informer immédiatement la Commission. Ce délai est venu à expiration le 23 octobre 1983.

Le 24 avril 1985, la Commission a envoyé au gouvernement italien une lettre dans laquelle elle rappelait qu'elle n'avait encore reçu aucune communication relative à l'adoption, par la République italienne, des dispositions d'application de la directive, et l'a invité à lui faire connaître, dans un délai de deux mois, ses observations sur quelques points sur lesquels, à son avis, le droit italien n'était pas conforme à la directive.

N'ayant reçu aucune réponse à cette lettre, la Commission a émis un avis motivé, conformément à l'article 169 du traité CEE, dans lequel elle concluait que la législation italienne n'était pas conforme aux dispositions de la directive et invitait le gouvernement italien à adopter, dans un délai d'un mois, les mesures appropriées afin d'assurer sa mise en œuvre.

Le gouvernement italien a répondu à l'avis motivé de la Commission par une lettre de la représentation permanente de l'Italie auprès des Communautés européennes du 25 avril 1986. Dans cette lettre la représentation permanente informait la Commission que, après une étude systématique de la législation italienne en la matière, entreprise en vue de vérifier son degré de conformité avec les dispositions de la directive (étude dont une copie était annexée à la lettre), il avait été constaté que des problèmes d'adaptation de la législation nationale se posaient, qui empêchaient de satisfaire complètement aux obligations découlant de ladite directive. Aussi avait-on créé un comité interministériel, dont la mission spécifique était de formuler des propositions concrètes, afin de surmonter toutes les carences et lacunes rencontrées. Enfin, le gouvernement italien demandait à la Commission un délai suffisant lui permettant d'approfondir la recherche des solutions les plus appropriées pour adapter les dispositions nationales d'une manière rapide et ponctuelle.

Non satisfaite de cette réponse, la Commission n'a pas accordé le délai demandé par le gouvernement italien et a saisi la Cour du présent recours en manquement enregistré au greffe le 28 janvier 1987.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables.

II — Conclusions des parties

La *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

a) constater que, en n'adoptant pas dans le délai prescrit les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive 80/987 du Conseil, 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;

b) condamner la République italienne aux dépens.

Le *gouvernement italien* conclut au rejet du recours et à la condamnation de la Commission aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

Dans son recours, la Commission souligne que, n'ayant reçu aucune communication du gouvernement italien sur l'adoption de dispositions internes visant spécifiquement à la mise en œuvre de la directive 80/987, elle a dû examiner la législation italienne en vigueur, afin de vérifier si des dispositions adoptées à une autre fin assureraient néanmoins aux travailleurs victimes de l'insolvabilité de leur employeur la protection voulue par ladite directive. De cet examen, la Commission a conclu que la République italienne ne s'était pas conformée intégralement aux obligations imposées par la directive 80/987. Elle lui fait plus particulièrement grief de:

— ne pas avoir édicté les mesures nécessaires afin que les institutions de garantie assurent le paiement des créances impayées des travailleurs salariés, résultant des contrats de travail ou des relations de travail et portant sur la rémunération afférente à la période qui se situe avant une date déterminée;

— ne pas assurer que le non-paiement à leurs institutions d'assurance des 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;

— ne pas 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 leur droit 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.

1. *Premier grief: non-respect de l'obligation de garantir le paiement des créances portant sur la rémunération du travailleur non payée du fait de l'insolvabilité de l'employeur*

D'après la *Commission*, il n'existe en droit italien aucune institution de garantie du type prévu dans l'article 5 de la directive, apte à assurer, de façon généralisée, le paiement aux travailleurs salariés de la rémunération restée impayée en raison de l'insolvabilité de l'employeur, comme l'impose l'article 3 de la directive.

Il existe, certes, des mécanismes de protection des travailleurs en cas d'insolvabilité de l'employeur en droit italien, mais soit ils ne visent pas le paiement de la rémunération due aux travailleurs, soit ils ne protègent pas tous les travailleurs. En tout état de cause, il s'agirait d'une protection de nature différente de celle prévue par la directive et qui constituerait une dérogation unilatérale aux mécanismes prévus par celle-ci, sans habilitation expresse, ce qui compromettrait l'objectif du rapprochement des législations.

En effet, le premier mécanisme, constitué par le fonds de garantie pour le paiement des travailleurs au titre de l'indemnité de rupture (« fondo di garantia per il trattamento di fine rapporto »), visé à l'article 2120 du code civil italien, protègerait tous les travailleurs, mais il ne concernerait pas les créances provenant des rémunérations restées impayées; il accorderait simplement une indemnité pour la rupture du contrat de travail. De ce point de vue, il pourrait être assimilé à une indemnité de chômage.

Cette indemnité serait égale à environ un mois de salaire pour chaque année d'emploi auprès du même employeur, ce qui supposerait un revenu important pour des travailleurs ayant travaillé depuis longtemps avec le même employeur, mais serait tout à fait insuffisant si le travailleur est engagé peu de temps avant l'insolvabilité de l'employeur.

Le second mécanisme, la caisse de compléments de salaires — section extraordinaire (« Cassa integrazione guadagni — gestione straordinaria »), verse au travailleur 80 % de sa rémunération, sans limites dans le temps, en cas de crise de l'entreprise, mais les conditions dans lesquelles cette prestation est accordée ainsi que les catégories des travailleurs qui en sont exclus ne permettraient pas de considérer cette protection comme conforme à l'article 3 de la directive.

En effet, d'une part, ce système ne s'appliquerait qu'aux ouvriers, aux intermédiaires et aux employés des entreprises industrielles et des grandes entreprises commerciales. En seraient donc exclus tous les travailleurs employés dans des entreprises agricoles, de services, et dans les petites et les moyennes entreprises commerciales, pour lesquelles le gouvernement italien n'aurait fourni aucune preuve de l'existence d'une protection satisfaisante. En seraient également exclus, quel que soit le secteur dans lequel ils travaillent, les dirigeants, les apprentis et les travailleurs à domicile, qui sont néanmoins considérés comme de vrais travailleurs salariés par la législation et la jurisprudence italiennes.

D'autre part, même les travailleurs juridiquement admis aux bénéfices de la Caisse peuvent en être exclus en fait à cause du large pouvoir discrétionnaire qui préside au fonctionnement du système. En effet, l'octroi de l'aide ne serait ni automatique ni obligatoire. Au contraire, elle serait accordée au cas par cas, après la constatation par le Comité interministériel de politique industrielle de l'existence d'un état de crise, et au vu de l'importance sociale de l'entreprise par rapport à la situation de l'emploi dans la région et à la situation de la production dans le secteur concerné. Cela exclurait les travailleurs occupés dans des entreprises industrielles, qui, en raison de leur taille, ne sont pas censées présenter une importance sociale suffisante.

Le *gouvernement italien* soutient qu'il existe en Italie un système complexe d'institutions ayant pour but d'éviter les conséquences négatives pouvant découler, pour les travailleurs, de la perte de leur emploi, système qui assurerait dans une large mesure, et même avec davantage d'efficacité, la protection des travailleurs voulue par la directive 80/987.

D'une part, l'indemnité de rupture prévue à l'article 2120 du code civil, tel que reformulé par la loi n° 297, du 29 mai 1982, versée par le fonds de garantie, quoique différente du paiement des rémunérations prévu par la directive, serait d'une portée bien supérieure. En effet, cette indemnité, compte tenue de la faible mobilité existant dans le marché du travail italien, serait généralement d'un montant plus élevé que celui de la rémunération due pour une période déterminée, qui, en vertu de l'article 4 de la directive, pourrait n'être que de trois mois. De plus, contrairement à ce que soutient la Commission, l'indemnité de rupture ne serait pas comparable à l'indemnité de chômage, car celle-ci relèverait de la pure assistance, tandis que l'indemnité de rupture aurait le caractère d'une rémunération différée. Cette possibilité d'intervention du fonds de garantie serait déjà suffisante pour compenser l'absence des garanties prévues spécifiquement par la directive.

D'autre part, le système de la Caisse de compléments de salaires constituerait pour certains secteurs et certains travailleurs une garantie alternative spécifiquement autorisée par l'article 1er, paragraphe 2, de la directive en relation avec son annexe 2. A cet égard, le gouvernement italien précise, en premier lieu, l'étendue de l'exclusion de ce système de garanties. Il affirme, quant aux secteurs non couverts par la Caisse, que leur étendue est inférieure à celle indiquée par la Commission et que les travailleurs appartenant à ces secteurs jouissent d'autres formes de garantie efficaces, notamment celles découlant des conventions collectives du travail, même si elles ne coïncident pas avec celles exigées par la directive. En ce qui concerne l'exclusion des dirigeants, des apprentis et des travailleurs à domicile, le gouvernement italien fait valoir, quant aux deux dernières catégories, qu'il ne s'agit pas de vrais travailleurs salariés au sens de la directive; quant aux dirigeants, ils seraient protégés par des clauses spéciales dans leurs contrats, leur fournissant une protection substantielle en cas de licenciement.

En second lieu, face à l'argument de la Commission selon lequel, en raison du pouvoir discrétionnaire dont dispose la Caisse, les travailleurs couverts juridiquement par son système de garanties pourraient ne pas l'être en fait, le gouvernement italien souligne que la directive permet d'exclure de son champ d'application, d'après son article 1er, paragraphe 2, en relation avec son annexe 2, sous c), les travailleurs salariés qui bénéficient des prestations prévues par la législation en matière de garanties des revenus en cas de crise économique de l'entreprise, comme c'est le cas de la Caisse de compléments de salaires. Or, une telle exclusion comprend toutes les catégories des travailleurs qui sont en droit de bénéficier de ces prestations et non seulement ceux qui en ont bénéficié concrètement. En tout cas, le prétendu pouvoir discrétionnaire signalé par la Commission n'existerait pas, car le Comité interministériel de politique industrielle s'est donné un règlement sur la base duquel, dans l'exercice concret de son activité, le versement des avantages serait obligatoire et non pas facultatif, dès qu'il est objectivement constaté que les conditions préalablement fixées sont remplies.

2. *Deuxième grief: non-application des dispositions de la directive relatives à la protection des droits des travailleurs à des prestations découlant du régime légal de la sécurité sociale*

D'après *la Commission*, l'article 7 de la directive 80/987, qui prévoit que les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que le non-paiement des cotisations obligatoires dues par l'employeur au titre de régimes légaux nationaux de sécurité sociale n'a pas d'effets préjudiciables sur le droit à prestations du travailleur salarié, ne reçoit pas d'application correcte en droit italien.

A cet égard, la Commission conteste, tout d'abord, l'affirmation du gouvernement italien d'après laquelle l'article 6 de la directive permettrait aux États membres de soustraire, par une déclaration spéciale, du champ d'application de la directive les droits des travailleurs salariés aux prestations prévues par les régimes légaux nationaux de sécurité sociale, et par les régimes complémentaires de prévoyance. En effet, selon la Commission, l'article 6 de la directive ne permet pas aux États membres d'exclure de son champ d'application les prestations de sécurité sociale, mais les autorise seulement à ne pas mettre à la charge des organismes de garantie prévus à l'article 5 les cotisations dues aux institutions d'assurances, sans que cela puisse, en aucun cas, porter préjudice au droit des travailleurs aux prestations de

sécurité sociale ou aux prestations complémentaires de prévoyance.

Ensuite, la Commission fait valoir que, même si l'article 2116 du code civil italien consacre le principe dit de l'automaticité des prestations, en prévoyant que les prestations de sécurité sociale sont acquises aux travailleurs même dans le cas où l'employeur n'a pas versé régulièrement les cotisations dues aux institutions d'assurances, et, de ce fait, pourrait constituer une transposition correcte de l'article 7 de la directive, il n'en est pas moins vrai que son application n'est pas générale et inconditionnelle comme le veut la directive, mais reste soumise à des dérogations prévues par des lois spéciales.

Tel serait notamment le cas dans le cadre des régimes légaux d'assurance vieillesse, d'invalidité et de prestations en faveur des survivants, pour lesquels l'article 23 ter de la loi n° 485, du 11 août 1972, dispose que l'obligation de cotiser 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 dix ans; cela veut dire que, après l'écoulement du délai de dix ans, c'est à nouveau la cotisation effective qui conditionne le droit aux prestations, le travailleur n'ayant, en cas de non-cotisation due à insolvabilité de l'employeur, d'autre recours que l'action en réparation du dommage intentée contre l'employeur défaillant comme prévu à l'alinéa 2 de l'article 2116 du code civil italien.

De pareils cas seraient très nombreux en Italie, comme le montrerait une jurisprudence constante de la Cour de cassation, dont l'ampleur serait la preuve de l'inefficacité des mécanismes prévus par le droit italien pour éviter l'acquisition de la prescription. Or, la possibilité d'intenter une action en dommages-intérêts ne peut pas être considérée comme équivalente à la protection voulue par l'article 7 de la directive, car, d'une part, il s'agirait par hypothèse d'actions intentées contre des employeurs insolvables, et, d'autre part, elle aurait comme seul résultat l'admission de la créance du travailleur au passif de la faillite à titre de créance chirographaire.

Cette situation insatisfaisante ne serait pas résolue, comme le prétend le gouvernement italien, par la rente viagère qui peut être constituée auprès de l'Institut national de prévoyance sociale en cas de prescriptions des créances afférentes aux cotisations non payées par l'employeur. En effet, le déclenchement du mécanisme aboutissant à l'attribution de cette rente supposerait soit la bonne volonté de l'employeur défaillant qui verserait à l'Institut la somme nécessaire à la constitution de la rente viagère destinée à se substituer à la pension perdue ou à la compléter, soit la solvabilité de l'employeur, qui est contraint à rembourser cette somme à la suite d'une action en dommages-intérêts.

Le *gouvernement italien* souligne, en premier lieu, que, selon l'article 6 de la directive, les États membres seraient en droit de soustraire du champ d'application de la directive, par une déclaration spéciale, les droits des travailleurs salariés aux prestations prévues par les régimes légaux nationaux de sécurité sociale et par les régimes complémentaires de prévoyance.

Il fait néanmoins remarquer qu'en droit italien on applique de façon générale le principe dit de l'automaticité des prestations, ce qui garantit aux travailleurs salariés la protection voulue par la directive. Le gouvernement italien précise que les cas de non-application dudit principe ne consti-

tuent que quelques dérogations de caractère marginal compte tenue des effets pratiques. En effet, d'un côté, étant donné l'obligation qui incombe à l'Institut national de prévoyance sociale d'envoyer chaque année aux travailleurs un extrait contenant la rémunération déclarée par l'employeur, le travailleur serait à même de contrôler le versement par l'employeur des cotisations et pourrait dénoncer l'employeur qui ne remplit pas ses obligations, ce qui éviterait l'acquisition de la prescription décennale.

D'autre part, le gouvernement italien fait valoir que la loi n° 1338, du 12 août 1962, permettrait de porter remède aux problèmes de la prescription en stipulant que l'Institut national de prévoyance sociale peut constituer, lorsque les cotisations n'ont pas été payées et qu'elles sont couvertes par la prescription, une rente viagère égale à la pension ou à une partie de la pension, qui serait due aux travailleurs pour les cotisations non versées, après paiement par l'employeur ou les travailleurs des parties de la réserve mathématique du fonds spécial d'adaptation constitué auprès de l'Institut national de prévoyance sociale.

Enfin, le gouvernement italien précise que le vaste contentieux dont fait état la Commission ne porterait pas sur le problème de la prescription, mais sur des conflits de qualification concernant la nature des relations de travail.

3. *Troisième grief: absence de protection efficace des droits des travailleurs à des prestations découlant de régimes complémentaires de prévoyance professionnels ou interprofessionnels*

La *Commission* soutient qu'il n'existe en droit italien aucune disposition de nature à mettre en œuvre l'obligation que l'article 8 de la directive impose aux États membres d'assurer que les mesures nécessaires soient prises pour protéger les intérêts des travailleurs salariés et des personnes ayant déjà quitté l'entreprise à la date de la survenance de l'insolvabilité de l'employeur, en ce qui concerne leurs droits acquis ou en cours d'acquisition à des prestations de vieillesse, y compris les prestations des survivants au titre de régimes complémentaires de prévoyance professionnels ou interprofessionnels existant en dehors des régimes légaux nationaux de sécurité sociale.

En effet, la seule disposition du droit italien qui régit le fonctionnement des régimes complémentaires de sécurité sociale serait l'article 2117 du code civil, qui prévoit que les fonds spéciaux pour la prévoyance et l'assistance que l'employeur constitue ne peuvent faire l'objet d'exécution forcée des créanciers de l'employeur ou du travailleur. Or, cette règle établit une protection pour les cas où l'employeur a régulièrement versé les cotisations au fonds; par contre, aucune solution ne serait prévue dans le cas où l'employeur, à cause de son insolvabilité, n'a pas alimenté le fonds spécial de prévoyance.

Ce manque de protection serait d'autant plus grave que, d'après la Commission, il existerait en Italie environ 200 fonds complémentaires de prévoyance, qui concerneraient 5 % de travailleurs italiens, soit environ un million de personnes. La Commission note, enfin, que le fait que le gouvernement italien fasse état de l'existence d'un projet de loi visant à adapter le droit italien en ce domaine aux obligations découlant de la directive serait la preuve que cette lacune existe et qu'on veut y remédier.

Le *gouvernement italien* fait valoir que des régimes de sécurité sociale autres que le régime obligatoire légal, qui imposent le versement des cotisations par l'employeur, seraient peu connus dans le système italien; ce ne serait que tout récemment que des formes de protection complémentaires telles que prévues à l'article 8 de la directive 80/987 se seraient développées de manière extensive en Italie. C'est pourquoi il existerait un projet de loi de réorganisation du système de prévoyance, qui entend fixer les orientations générales dont ces systèmes doivent s'inspirer ainsi que les prescriptions pour sauvegarder dans tous les cas les droits acquis des travailleurs. Quant aux nombreux fonds dont parle la Commission, le gouvernement italien précise qu'il ne s'agit pas de fonds du type de ceux visés par la directive, mais de simples formes d'épargne indexée qui existent dans le marché de l'assurance, et qui n'ont rien en commun avec le système de prévoyance.

G. C. Rodríguez Iglesias
Juge rapporteur