CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ
présentées le 15 juillet 1993 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

A — Introduction

1. La présente procédure préjudicielle se rapporte à l'interprétation 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 [1].

2. Le demandeur au principal, M. Wagner Miret, a travaillé en tant que directeur général de l'entreprise CEP Catalana S.A.. Le dossier de la procédure au principal révèle qu'il était entre autres habilité à représenter l'entreprise lors de la passation des actes juridiques [2]. A la fin de l'année 1989, il a quitté l'entreprise. Le 9 novembre 1990, celle-ci a été déclarée insolvable. C'est alors que M. Wagner Miret a introduit un recours contre le Fondo de Garantía Salarial en lui demandant le versement de sommes qui lui restaient dues par l'entreprise. Il s'agissait concrètement de son traitement pour la période du 1er octobre 1989 au 30 novembre 1989 ainsi que des parts proportionnelles qui lui étaient dues en raison de son départ [3].

3. Le Fondo de Garantía Salarial (ci-après « Fonds de garantie ») a été institué par l'article 33 de la loi espagnole n° 8/80 du 10 mars 1980 [4] portant statut des travailleurs (ci-après, « le statut des travailleurs »). Le champ d'application du statut des travailleurs est décrit à son article premier, aux termes duquel sont exclues du champ d'application de cette loi entre autres les personnes dont l'activité se limite à exercer les fonctions de membre d'un des organes de direction ou d'administration d'une société (article premier, paragraphe 3, sous c), du statut des travailleurs). Les relations de travail du personnel de direction (« personal de alta dirección ») ne relevant pas de cette catégorie sont qualifiées de relations de travail à caractère spécial (article 2, paragraphe 1, sous a), du statut des travailleurs).

4. La réglementation concrète des relations de travail à caractère spécial du personnel de direction ne date que du décret royal n° 1382/85 [5]. Ce décret prévoit en son article 15 l'applicabilité, mutatis mutandis, d'un certain nombre de dispositions du statut des travailleurs aux relations de travail

* Langue originale: l'allemand.

1 — JOCE n° L 283 du 28 octobre 1980, p. 23.

2 — Ce dossier laisse en outre apparaître que M. Wagner Miret a fait partie des fondateurs de la société et qu'il en était actionnaire, sans que sa participation soit d'ailleurs très importante (guère supérieure à 3 % du capital).

3 — Cette dernière rubrique était apparemment destinée à l'indemnisation de M. Wagner Miret pour les parts qu'il détenait dans le capital de la société.

4 — Boletin Oficial del Estado n° 64 du 14 mars 1980; reproduit dans Aranzadi (éd.), Repertorio cronologico de legislacion 1980, Pamplona 1980, n° 607.

5 — Boletin Oficial del Estado n° 192 du 12 août 1985; reproduit dans Aranzadi (éd.), Repertorio cronologico de legislacion 1985, volume II, Pamplona 1985, n° 2010.

à caractère spécial du personnel de direction. L'article 33 du statut des travailleurs n'est pas parmi les dispositions en question.

5. D'après les termes de l'ordonnance de renvoi, M. Wagner Miret fait partie du personnel de direction au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous a), du statut des travailleurs.

6. L'article 1er, paragraphe 2, alinéa premier, de la directive 80/987/CEE permet aux États membres d'exclure certaines catégories de travailleurs salariés du champ d'application de cette directive; ces catégories sont énumérées dans l'annexe à ce texte (article 1er, paragraphe 2, alinéa deuxième). Cette annexe a été complétée, après l'adhésion de l'Espagne, par la directive 87/164/CEE du Conseil du 2 mars 1987 [6]. En ce qui concerne l'Espagne, cette directive s'est bornée à exclure les « gens de maison occupés par une personne physique ».

7. Néanmoins, d'après les indications fournies par le juge a quo, les juridictions espagnoles ne sont pas d'accord sur le point de savoir si la directive est applicable à une personne comme M. Wagner Miret. C'est pourquoi la chambre sociale du Tribunal Superior de Justicia de Catalogne a saisi la Cour des questions préjudicielles suivantes:

1) La directive 80/987/CEE est-elle applicable à tous les travailleurs salariés, autres que ceux qui sont exclus dans l'annexe de cette directive (87/164/CEE du 11 mars 1987)?

2) Eu égard au fait que l'Espagne n'a pas inclus dans l'annexe à la directive 87/164/CEE du 11 mars 1987 — qui a complété l'annexe initiale à la suite de l'incorporation de l'Espagne à la Communauté — l'exception qui se rapporte concrètement au personnel de direction, ces personnes peuvent-elles être exclues de l'application à caractère général des garanties prévues par la directive 80/987/CEE?

3) En cas d'applicabilité des garanties de la directive 80/987/CEE au personnel de direction en Espagne, leur mise en œuvre concrète doit-elle être assurée par le truchement de l'organe de droit commun prévu pour le reste des travailleurs salariés (Fondo de Garantía Salarial) ou bien par la voie d'une indemnisation directement à la charge de l'État?

B — Appréciation

Les deux premières questions du renvoi

8. La réponse à la première question résulte directement de la directive 80/987/elle-même. Aux termes de son article 1er, paragraphe 1, cette 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 la directive. L'article 1er, paragraphe 2, premier alinéa permet aux États membres d'exclure « à titre exceptionnel » certaines catégories de travailleurs salariés du champ d'application de la directive. La liste de ces catégories figure en annexe à la directive (article 1er, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive). Conformément à la juris-

6 — JOCE n° L 66 du 11 mars 1987, p. 11.

prudence de la Cour, seuls sont exclus du champ d'application de la directive les travailleurs salariés qui sont expressément mentionnés dans la liste figurant en annexe à cette directive [7].

9. La réponse à la deuxième question découle de ce que nous venons de dire. Comme le personnel de direction ne se trouve pas mentionné dans l'annexe à la directive 80/987, il ne peut être exclu du champ d'application de ce texte. Il est vrai que cela présuppose que ces personnes soient des « travailleurs salariés » au sens de la directive. L'article 2, paragraphe 2, de cette dernière précise que la teneur de cette notion doit être définie par référence au droit national. Il appartient donc aux juridictions nationales de se prononcer sur cette question [8]. S'il a la qualité de travailleurs salariés en ce sens, le personnel de direction ne peut être exclu du champ d'application de la directive 80/987, à condition que et dans la mesure où il n'est pas mentionné dans l'annexe à ce texte.

La troisième question du renvoi

10. Si nous admettons que le champ d'application de la directive s'étend au personnel de direction, il se pose la question de savoir de quelle manière ces personnes peuvent obtenir le bénéfice de la protection prévue par la directive. Tel est l'objet de la troisième question du renvoi, par laquelle la juridiction nationale vise à savoir si les garanties apportées par la directive doivent être mises en œuvre par le truchement de l'organe compétent pour le reste des travailleurs salariés ou par la voie d'une indemnisation directement à la charge de l'État.

11. Au moment de formuler cette question, le juge national pensait manifestement à l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire Francovich [9]. Comme nous le savons, cette affaire se rapportait aux conséquences à tirer de la non-transposition de la directive 80/987 par l'Italie. La Cour a statué que les dispositions de la directive 80/987 étaient « inconditionnelles et suffisamment précises » en ce qui concerne la détermination des bénéficiaires de la garantie et le contenu de celle-ci [10]. Pour autant, l'individu ne peut cependant nullement se prévaloir de ces dispositions devant les juridictions nationales, car celles-ci ne précisent pas l'identité du débiteur de la garantie et parce que l'État membre concerné ne saurait être considéré comme débiteur au seul motif qu'il n'a pas transposé la directive dans les délais requis [11]. La Cour de justice a malgré tout statué qu'un « État membre est obligé de réparer les dommages découlant pour les particuliers de la non-transposition de la directive 80/987 » [12].

12. On pourrait certes envisager de retenir en l'espèce l'hypothèse d'un effet direct des dispositions de la directive, puisque la seule circonstance qui, dans l'affaire Francovich, avait empêché la Cour d'affirmer cet effet direct ne semble pas être constituée en l'occurrence. Ainsi que nous l'avons vu, le

7 — Arrêt du 2 février 1989 dans l'affaire 22/87, Commission/Italie, Rec. 1989, p. 143, au point 18 des motifs. Voir également l'arrêt du 8 novembre 1990 dans l'affaire C-53/88, Commission/Grèce, Rec. 1990, p. I-3917, au point 14 des motifs.

8 — Il résulte des indications fournies par la juridiction de renvoi qu'en droit espagnol, les membres du personnel de direction sont considérés comme des travailleurs salariés.

9 — Arrêt du 19 novembre 1991 dans les affaires jointes C-6/90 et C-9/90, Rec. 1991, p. I-5357. L'ordonnance de renvoi de la chambre sociale du Tribunal Superior de Justicia de Catalogne a été rendue le 31 juillet 1992.

10 — Loc. cit. (voir la note 9), au point 22 des motifs. Voir, en détail, les points 13 à 14 (pour les bénéficiaires) et les points 15 à 21 (pour le contenu de la garantie).

11 — Loc. cit. (note 9), au point 26.

12 — Loc. cit. (note 9), au point 46.

droit espagnol prévoit un fonds de garantie. La seule lacune du système espagnol semble être que les prestations du fonds de garantie institué par l'article 33 du statut des travailleurs ne sont pas reconnues aux travailleurs salariés qui sont membres du personnel de direction. On pourrait donc considérer qu'un individu serait en droit de se prévaloir des dispositions de la directive de telle sorte que les juridictions nationales seraient tenues de laisser inappliquée toute disposition contraire, c'est-à-dire en l'occurrence celle relative à l'exclusion du personnel de direction de la protection accordée par le fonds de garantie.

13. Une telle interprétation serait compatible avec l'arrêt de la Cour dans l'affaire Suffritti [13]. Cette procédure se rapportait à l'interprétation de la directive 80/987 dans une situation de fait qui s'était produite avant l'expiration du délai fixé pour la transposition de la directive en droit national. Dans nos conclusions dans cette affaire, nous avions considéré que les dispositions de la directive n'étaient pas directement applicables [14]. En revanche, dans son arrêt, la Cour s'était contentée d'observer sur un plan général que ce n'est que dans le cas où un État membre n'a pas correctement exécuté une directive à l'expiration du délai fixé pour sa mise en œuvre que les particuliers peuvent, sous certaines conditions, faire valoir des droits qu'ils tirent directement des dispositions de cette directive [15].

14. Toutefois, une interprétation qui conduirait à reconnaître aux dispositions de la directive un effet direct serait, à notre avis, inopportune. Certes, les différences que cela ferait apparaître entre les États membres ne porteraient sans doute guère à conséquence. Dans un État disposant d'une institution de garantie — insuffisante —, l'individu pourrait faire valoir sa créance directement auprès de cette institution. Faute d'une telle institution, ce serait l'État lui-même qui devrait dédommager le particulier, conformément à la jurisprudence Francovich.

Il faut cependant considérer en un premier temps qu'il paraît douteux que l'existence d'un fonds de garantie en droit espagnol puisse suffire à donner aux dispositions de la directive un effet direct, car un tel effet doit découler de la règle elle-même, compte tenu de son contexte, et non pas du droit d'un État membre [16].

15. Il faut encore relever que dans l'affaire Francovich, la Cour n'a pas examiné cette possibilité. Il est nécessaire dans ce contexte d'examiner plus précisément les faits qui sont à la base de l'arrêt Francovich. Les éléments qui importent aux fins de la présente espèce apparaissent déjà dans l'arrêt Commission/Italie [17] de 1989, où la Cour a constaté qu'en ne transposant pas la directive en droit national, l'Italie avait violé le droit communautaire. Dans cette procédure, le gouvernement italien avait fait valoir que les dispositions nationales existantes apportaient au travailleur salarié une protection équivalant à celle recherchée par la directive. Il s'est référé en particulier au système dit de garantie de paiement assuré par la « Cassa integrazione guadagni — gestione straordinaria » (Caisse de complé-

13 — Arrêt du 3 décembre 1992 dans les affaires jointes C-140/91, C-141/91, C-278/91 et C-279/91, Rec. 1992, p. I-6337.

14 — Conclusions du 29 octobre 1992, au point 2 (Rec. 1992, p. I-6348).

15 — Loc. cit. (note 13), au point 13 des motifs.

16 — Voir, à ce propos, l'arrêt du 15 avril 1986 prononcé dans l'affaire 237/84, Commission/Belgique, Rec. 1986, p. 1247, au point 17.

17 — Loc. cit. (à la note 7).

ments de salaires — section extraordinaire) [18].

16. La Cour a reconnu que les prestations de cette caisse étaient de nature à satisfaire aux exigences de la directive en ce qui concerne le champ d'application matériel de la garantie [19]. Toutefois, comparée aux exigences de la directive, cette garantie comportait trois lacunes en ce qui concerne son champ d'application personnel: premièrement, le système italien n'était applicable qu'à certaines entreprises. Deuxièmement, il ne protégeait pas tous les travailleurs salariés des entreprises visées; les personnels de direction notamment en étaient exclus. Enfin, la protection n'était pas accordée automatiquement, mais dépendait d'un grand nombre de conditions, dont l'appréciation incombait aux autorités administratives [20]. Ces lacunes ne permettaient dès lors pas de considérer cette réglementation comme une mise en œuvre suffisante de la protection ordonnée par la directive [21].

De même qu'en l'espèce, il eût également été possible dans l'affaire Francovich d'examiner s'il ne fallait pas reconnaître aux travailleurs concernés une créance à l'encontre de la caisse de complément de salaire, et ce en ce sens que, eu égard à l'effet direct des dispositions de la directive, il aurait fallu laisser inappliquées les dispositions restrictives du droit national qui eussent été susceptibles de s'opposer à une telle créance. La Cour de justice s'est même refusée — à juste titre, selon nous — à examiner une telle possibilité.

17. Mais il faut avant tout considérer qu'il serait inéquitable de faire porter à des institutions de garantie financées par des cotisations [22] la charge de risques pour lesquels elles n'ont pas, en un premier temps, perçu de cotisations. On pourrait certes imaginer que, dans de telles hypothèses, les institutions de garantie disposent pour leur part d'un recours en indemnisation contre l'État. Cette procédure complexe devient cependant superflue si l'on reconnaît à l'individu — comme dans l'affaire Francovich — un droit direct à être indemnisé par l'État membre correspondant.

18. Ainsi que la juridiction nationale l'a fait observer dans son ordonnance de renvoi, les juridictions espagnoles ne sont manifestement pas d'accord sur le point de savoir si une personne comme M. Miret peut faire valoir des droits à l'encontre du fonds de garantie espagnol [23]. Dans ses observations écrites, la Commission allègue qu'il est possible d'*interpréter* la réglementation espagnole de telle façon que le personnel de direction pourrait bénéficier des garanties établies à l'article 33 du statut des travailleurs. Elle a confirmé ce point de vue au cours de la procédure orale.

19. A cet égard, il y a lieu de relever qu'aux termes d'une jurisprudence constante de la Cour, le droit national doit autant que possible être interprété de manière conforme à la directive:

18 — Le gouvernement italien a aussi fait valoir qu'en droit italien le payement du traitement de fin de la relation de travail était garanti. La Cour a constaté que ceci n'avait rien à voir avec la garantie, voulue par la directive, du paiement des rémunérations qui n'ont pas été payées *au cours de* la relation de travail (loc. cit., au point 11 des motifs).

19 — Loc. cit. (note 7), au point 12.

20 — Loc. cit. (note 7), aux points 13 à 23.

21 — Voir à ce propos nos conclusions dans l'affaire 22/87, Rec. 1989, p. 152, aux points 20 et ss.

22 — Aux termes de l'article 33, paragraphe 6 du statut des travailleurs, le fonds de garantie espagnol est financé par des cotisations des employeurs dont le montant est fixé par l'État.

23 — Voir, ci-dessus, au point 7.

« Il appartient à la juridiction nationale de donner à la loi interne, dans toute la mesure où une marge d'appréciation lui est accordée par son droit national, une interprétation et une application conformes aux exigences du droit communautaire et de laisser, pour autant qu'une telle interprétation conforme n'est pas possible, inappliquée toute règle nationale contraire » [24].

20. Soulignons que l'interprétation — conforme au droit communautaire — des dispositions nationales est réservée aux juridictions nationales. La Cour de justice n'a pas reçu mission ou compétence pour interpréter les dispositions internes des États membres dans le cadre de la procédure préjudicielle au titre de l'article 177 du traité CEE.

21. Une interprétation conforme au droit communautaire ne signifie cependant pas nécessairement que les créances de travailleurs salariés comme M. Wagner Miret doivent être satisfaites par le fonds de garantie institué à l'article 33 du statut des travailleurs. Aucune disposition de la directive ne peut empêcher l'État membre concerné de confier la mise en œuvre de la garantie prévue par la directive 80/987 pour certaines catégories de travailleurs salariés à un organisme spécifique. Il appartiendra le cas échéant au juge national de déterminer s'il existe une telle institution en Espagne.

22. En revanche, si l'interprétation du droit national révélait que les dispositions internes ne permettent pas au demandeur de bénéficier de la garantie à laquelle il a droit, alors le demandeur au principal pourrait se prévaloir à l'égard de l'État espagnol d'un droit à indemnisation, tel qu'il a été développé dans l'arrêt Francovich.

23. Dans ses observations écrites, M. Wagner Miret a demandé qu'il plaise à la Cour constater dans son arrêt que la somme à laquelle il a droit en vertu de la directive 80/987 ne se limite pas aux salaires (« salarios »), mais s'étend également à d'autres montants. A ce propos, il y a lieu de constater que les questions — formulées de façon précise — du renvoi ne s'étendent pas à ce domaine et qu'il n'y a donc pas lieu pour la Cour de s'en occuper.

C — Conclusions

24. Nous vous proposons dès lors de répondre aux questions du renvoi dans les termes suivants:

« 1) La directive 80/987/CEE s'applique à tous les travailleurs salariés, à l'exception des catégories de travailleurs énumérées dans son annexe.

24 — Arrêt du 4 février 1988 dans l'affaire 157/86, Murphy/An Bord Telecom Eireann, Rec. 1988, p. 673, au point 11 des motifs.

2) Dans la mesure où le droit national les qualifie de travailleurs salariés, les membres du personnel de direction ne peuvent être exclus du champ d'application de la directive 80/987/CEE, à moins qu'ils ne figurent dans l'annexe à cette directive.

3) L'application de la garantie prévue par la directive 80/987/CEE au personnel de direction peut être assurée par l'organisme compétent pour le reste des travailleurs salariés ou par une institution spécifique. Lorsque — même dans une interprétation conforme au droit communautaire — les dispositions nationales n'admettent aucune de ces solutions, il appartient à l'État membre concerné de réparer les dommages découlant pour les particuliers de la non-transposition de la directive 80/987/CEE. »