CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GEORGES COSMAS

présentées le 23 janvier 1997 *

I — Introduction

1. En l'espèce, la Pretura circondariale di Venezia pose à la Cour quatre questions préjudicielles relatives à l'interprétation des articles 2, 3, paragraphe 2, 4, paragraphes 2 et 3, et 10 de la directive 80/987/CEE du Conseil [1] (ci-après la « directive »).

2. Étant donné son objet, la présente affaire est connexe aux affaires jointes C-94/95 et C-95/95, Bonifaci e. a. et Berto e. a., au sujet desquelles nous présentons nos conclusions aujourd'hui (Rec. 1997, p. I-3969, I-3971).

3. En outre, le cadre juridique est le même que dans ces deux affaires. Il s'agit, d'une part, de la directive et, d'autre part, du decreto legislativo n° 80/1992, qui a assuré la transposition de cette dernière en droit italien, après l'expiration du délai prévu à cette fin (23 octobre 1983). Les dispositions pertinentes de ces textes sont citées dans nos conclusions relatives à l'affaire Bonifaci e. a. [2], auxquelles nous renvoyons pour éviter les redites. Pour la même raison, nous renvoyons à la problématique que nous y avons développée au sujet des conditions de la transposition correcte d'une directive en droit national lorsque cette transposition est effectuée hors délai [3], ainsi qu'à l'analyse que nous y avons faite des questions communes aux deux affaires.

II — Faits

4. L'ordonnance de renvoi contient peu d'informations concernant les faits de l'affaire au principal. Ainsi qu'il résulte du dossier et comme la Commission le signale dans les observations écrites qu'elle a soumises à la Cour [4], Mme Federica Maso et onze autres salariés, d'une part, et M. Graziano Gazzetta et dix-sept autres salariés, d'autre part, étaient occupés par des employeurs qui ont été déclarés en faillite respectivement le 23 septembre 1990 et le 20 février 1992. Cette relation de travail a donné lieu à des créances impayées à la charge des employeurs.

* Langue originale: le grec.

1 — Directive 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).

2 — Voir les dispositions de la directive aux points 5 et suiv. de ces conclusions. Les dispositions du decreto legislativo sont citées aux points 15 et suiv.

3 — Voir, ibidem, points 38 et suiv.

4 — Voir p. 4 des observations écrites de la Commission.

5. Par le decreto legislativo n° 80/1992, qui a assuré la transposition de la directive dans l'ordre juridique interne, le législateur italien a, d'une part, défini la garantie à payer pour le futur aux travailleurs en raison de l'insolvabilité de l'employeur (article 2, paragraphes 1 à 6) et, d'autre part, décidé que cette garantie servirait de base au calcul de la réparation due aux personnes ayant subi un préjudice, du fait que la directive n'a pas été transposée dans les délais, et que le recours en indemnité devait être introduit au plus tard un an après l'entrée en vigueur du decreto legislativo (article 2, paragraphe 7).

6. Se fondant sur cette dernière disposition [5], Mme Maso et M. Gazzetta e. a. ont introduit un recours devant le Pretore di Venezia à l'encontre de l'INPS et de l'État italien, en vue d'obtenir, conformément à la position adoptée par la Cour dans l'arrêt du 19 novembre 1991, Francovich e. a. [6] (ci-après l'« arrêt Francovich I »), la réparation du préjudice qu'ils ont subi du fait que la République italienne a négligé de transposer la directive en droit interne dans les délais. Plus particulièrement, les demandeurs ont souhaité que la réparation couvre l'intégralité des créances nées au cours des trois derniers mois de leur relation de travail, incluant, pour chacun de ces mois, la rémunération correspondante, une fraction proportionnelle de la rémunération des treizième et quatorzième mois, la compensation des jours de vacances non encore utilisés, les intérêts légaux et l'indexation intervenue depuis la date de la faillite de leur employeur.

5 — La Commission fait observer (ibidem) que, étant donné la date de la faillite des employeurs, le cas des demandeurs entre, en effet, dans le champ d'application de l'article 2, paragraphe 7, du decreto legislativo, qui est entré en vigueur le 28 février 1992. Ces circonstances ne sont pas contestées.

6 — C-6/90 et C-9/90, Rec. p. I-5357.

III — Questions préjudicielles

7. Saisie de ces demandes, la juridiction de renvoi, doutant que le système d'indemnisation consacré par le decreto legislativo n° 80/1992 soit compatible avec le droit communautaire, soumet les questions préjudicielles suivantes à la Cour:

« 1) Une disposition interne (article 2, paragraphe 7, en relation avec le paragraphe 4, du decreto legislativo italien n° 80 du 27 janvier 1992) qui réduit a posteriori le montant de l'indemnisation du préjudice déjà subi est-elle compatible avec le système du traité CE, tel que défini dans l'arrêt Francovich, en matière de responsabilité envers les particuliers de l'État membre ayant violé ses obligations communautaires?

2) Les termes 'survenance de l'insolvabilité' visés à l'article 3, paragraphe 2, premier tiret, et à l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, de la directive 80/987/CEE correspondent-ils à la date de la demande d'ouverture de la procédure de concours de créanciers ou à la date d'ouverture de cette même procédure (l'une et l'autre mentionnées à l'article 2)?

3) Les articles 4, paragraphe 3, et 10 de la directive peuvent-ils être interprétés en ce sens que l'État membre peut exclure le paiement des créances de travail nées avant le licenciement lorsqu'une prestation différente (en l'espèce l'indemnité de mobilité prévue par les articles 4 et 16 de la loi n° 223 du 23 juillet 1991) subvient aux besoins du travailleur licencié dans les mois suivant le licenciement?

4) L'expression 'trois derniers mois du contrat de travail' contenue dans l'article 4, paragraphe 2, doit-elle être entendue comme visant les 'trois derniers mois solaires' ou comme visant les 'trois mois précédant la cessation du rapport de travail', même si elle est intervenue en cours de mois? »

IV — Sur la recevabilité

8. L'INPS soutient que, pour trancher les litiges au principal, il n'est pas nécessaire de disposer d'autres éléments de droit communautaire que ceux contenus dans l'arrêt Francovich I, que la Cour n'est pas compétente pour interpréter les dispositions d'une directive qui n'ont pas d'effet direct, comme c'est le cas en l'espèce des dispositions de la directive, et que la Corte costituzionale italienne s'est déjà prononcée sur la validité de l'article 7, paragraphe 2.

9. Ces thèses sont, en substance, identiques aux thèses correspondantes développées par l'INPS dans les affaires C-94/95 et C-95/95, Bonifaci e. a., et elles doivent être rejetées pour les raisons que nous avons exposées dans nos conclusions relatives à ces affaires [7].

10. Le gouvernement italien soutient que l'ordonnance de renvoi ne contient pas, quant aux faits, les indications nécessaires pour permettre à la Cour de fournir une réponse utile et pour donner aux États membres ainsi qu'aux autres parties intéressées la possibilité de présenter des observations. Cela étant, invoquant l'arrêt du 26 janvier 1993, Telemarsicabruzzo e. a. [8], il propose à la Cour de déclarer le renvoi préjudiciel irrecevable.

11. Il est vrai que la Cour a jugé que « la nécessité de parvenir à une interprétation du droit communautaire qui soit utile pour le juge national exige, selon une jurisprudence constante, que celui-ci définisse le cadre factuel et réglementaire dans lequel s'insèrent les questions qu'il pose ou qu'à tout le moins il explique les hypothèses factuelles sur lesquelles ces questions sont fondées » [9] et que « les informations fournies et les questions posées dans les décisions de renvoi ne doivent pas seulement permettre à la Cour de donner des réponses utiles, mais également donner aux gouvernements des États membres ainsi qu'aux autres parties intéressées la possibilité de présenter des observations conformément à l'article 20 du statut CE de la Cour » [10].

7 — Voir, respectivement, points 27 et 28, 34 et 33.

8 — C-320/90, C-321/90 et C-322/90, Rec. p. I-393.

9 — Voir ordonnance du 2 février 1996, Bresle (C-257/95, Rec. p. I-233, point 16).

10 — Ibidem, point 19.

12. Il ressort de l'ordonnance de renvoi que la juridiction nationale estime que le cas des demandeurs entre dans le champ d'application tant de la directive que de l'article 2, paragraphe 7, du decreto legislativo n° 80/1992 et qu'ils ont donc, en principe, droit à la réparation en cause. Ces éléments peuvent légitimement être complétés par ceux puisés dans le dossier de la procédure au principal et dans les observations de la Commission [11].

Cela étant et puisque le cadre juridique de l'affaire est suffisamment connu de la Cour tant par d'autres arrêts [12] que par les affaires Bonifaci e. a. et Palmisani, actuellement pendantes, elle dispose d'éléments suffisants pour fournir une réponse utile à la juridiction de renvoi.

13. En ce qui concerne le point de savoir si le gouvernement italien est en mesure de soumettre des observations, il faut dire ceci: premièrement, le recours en indemnité litigieux était dirigé non seulement contre l'INPS, mais aussi contre l'État italien. Dans le cadre de la procédure au principal, des mémoires ont été soumis au nom de la présidence du Conseil des ministres en vue d'obtenir que les recours soient rejetés. En conséquence, il est présumé que le gouvernement italien connaissait, ou devait connaître, depuis ce moment, au moins les faits du litige au principal décrits dans les recours, lesquels, comme nous l'avons dit, suffisent aux besoins de la présente affaire [13]. Deuxièmement, le gouvernement italien ne conteste pas que le cas des demandeurs entre dans le champ d'application de la directive et de l'article 2, paragraphe 7, du decreto legislativo. Cela étant et eu égard aux considérations qui précèdent, les lacunes présumées de l'ordonnance de renvoi ne pourraient empêcher, ni n'ont en effet empêché, le gouvernement italien de soumettre ses observations au sujet des questions préjudicielles déférées à la Cour, qui, d'ailleurs, soulèvent des problèmes d'interprétation du droit communautaire, c'est-à-dire des problèmes juridiques.

En conséquence, l'exception d'irrecevabilité soulevée par le gouvernement italien doit être rejetée.

V — Sur le fond

Sur la première question

14. Par sa première question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande, en substance, si, lors de la transposition tardive de la directive en droit interne, l'État membre peut limiter l'indemnité payable.

11 — Voir arrêt du 3 mars 1994, Vaneetveld (C-316/93, Rec. p. I-763, point 14).

12 — Voir arrêt Francovich I (déjà cité à la note 6) et arrêt du 9 novembre 1995, Francovich (C-479/93, Rec. p. I-3843).

13 — Il faut noter que les recours en indemnité contiennent d'autres éléments de détail, tels que la durée précise de la relation de travail de chaque demandeur, la désignation de son employeur, etc., éléments que nous ne jugeons pas indispensable de mentionner.

15. Comme dispositions du decreto legislativo permettant la limitation de l'indemnité, le texte de la question préjudicielle cite les dispositions combinées des paragraphes 4 et 7 de l'article 2.

16. Le paragraphe 4 précité interdit le cumul de la garantie payée en vertu de l'article 2, paragraphe 1 (qui constitue aussi la base du calcul de la réparation) avec diverses autres prestations, parmi lesquelles figurent l'indemnité de mobilité ou l'allocation de chômage, qui est payée au titre de la loi italienne n° 223 du 23 juillet 1991. C'est, cependant, la troisième question préjudicielle qui fait spécifiquement référence à l'interdiction de cumuler la réparation avec cette indemnité ou cette allocation.

17. En outre, il ressort clairement des motifs de l'ordonnance de renvoi que le juge national doute que le législateur italien puisse prévoir que le paiement effectué par le Fonds de garantie « ne peut être supérieur au triple de l'indemnité exceptionnelle versée à titre de complément du salaire mensuel ». Cela étant et puisque ce plafond est fixé à l'article 2, paragraphe 2, du decreto legislativo, il faudra considérer que c'est à cette disposition que se réfère la première question préjudicielle, si on l'interprète dans son véritable sens.

18. En ce qui concerne la possibilité pour le législateur national de limiter, lors de la transposition tardive de la directive, la réparation due pour la période où la directive n'était pas encore transposée, nous avons déjà exprimé un avis négatif au point 109 de nos conclusions relatives à l'affaire Bonifaci e. a., auxquelles nous renvoyons pour éviter les redites superflues.

19. La remarque de l'INPS selon laquelle l'absence de limitation de la garantie fixée par le decreto legislativo (et, en conséquence, de la réparation litigieuse, dont le calcul est fondé sur le montant de cette garantie) entraînerait un enrichissement sans cause des victimes du préjudice ne paraît pas fondée.

En effet, comme le gouvernement du Royaume-Uni le fait observer avec raison, en l'espèce, le calcul de la réparation, fondé sur le montant de la garantie minimale, en application de l'article 4, paragraphe 2, de la directive, aboutit à accorder aux victimes du préjudice ce à quoi elles avaient droit sur la base du droit communautaire et, en conséquence, ne donne pas lieu à un enrichissement sans cause.

Sur la deuxième question

20. A propos de cette question, nous avons déjà exprimé l'idée [14] que la date de la surve-

14 — Voir nos conclusions relatives à l'affaire Bonifaci e. a., points 80 à 95, auxquelles nous renvoyons.

nance de l'insolvabilité de l'employeur, visée aux articles 4, paragraphe 2, premier tiret, et 3, paragraphe 2, premier tiret, de la directive, s'identifie à la date à partir de laquelle l'employeur se trouve en état d'insolvabilité, au sens de l'article 2, paragraphe 1. En conséquence, elle ne correspond pas à une situation de fait, comme la cessation de paiements de l'employeur ou l'impossibilité pour celui-ci de satisfaire à ses obligations, ni à la demande qui a pour but d'obtenir l'ouverture de la procédure visant à désintéresser collectivement les créanciers, qui constitue seulement *l'une* des conditions de la survenance de l'état d'insolvabilité.

21. Dans leurs observations écrites, le gouvernement italien, le gouvernement du Royaume-Uni et le gouvernement allemand, ainsi que l'INPS, se sont ralliés à l'interprétation qui précède.

22. Étant donné que cette interprétation résulte clairement de la lettre des dispositions de la directive et trouve aussi appui dans la jurisprudence, comme nous l'avons déjà indiqué [15], le choix d'une autre date de référence reviendrait, en substance, à modifier la directive, ce qui ne peut se faire que par la voie réglementaire.

15 — Voir point 87 de nos conclusions relatives à l'affaire Bonifaci e. a.

Sur la troisième question

23. Par sa troisième question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande si l'État membre peut limiter la réparation due du fait que la directive n'a pas été transposée dans les délais, dans la mesure où, après son licenciement, le travailleur a reçu une indemnité visant à lui permettre de trouver un nouvel emploi.

24. Il faut rappeler que, conformément à ses articles 3 et 5, la directive vise à garantir les créances des travailleurs demeurées impayées en raison de l'insolvabilité de l'employeur, c'est-à-dire des créances afférentes aux rémunérations qui n'ont pas été payées régulièrement au cours de la relation de travail. Comme il a été jugé, l'indemnité ou l'allocation versée à la fin de la relation de travail n'assure pas une protection équivalente à la garantie prévue par la directive [16]. De ce fait, l'existence d'une telle indemnité ou allocation ne peut avoir pour conséquence de priver les travailleurs du droit qu'ils puisent dans la directive.

16 — Voir arrêt du 2 février 1989, Commission/Italie (22/87, Rec. p. 143, point 11). Il faut noter qu'il s'agit de l'arrêt où la Cour a constaté que la République italienne ne s'était pas conformée en temps utile à la directive.

25. En l'espèce, comme nous l'avons déjà dit, la réparation litigieuse est fondée sur la garantie payée pour le futur. Comme il ressort de l'ordonnance de renvoi — et cela n'est pas contesté —, la règle litigieuse interdit le cumul de la garantie avec une allocation visant à permettre au travailleur de trouver un nouvel emploi, allocation qui est versée durant les trois mois suivant le licenciement, c'est-à-dire après la cessation de la relation de travail.

26. Toutefois, conformément à ce que nous avons exposé ci-dessus, une telle règle n'est pas compatible avec la directive et, en conséquence, elle ne peut être prise en considération ni pour la détermination de la garantie ni pour la fixation de la réparation.

Sur la quatrième question

27. Par sa dernière question, la juridiction de renvoi demande si, à l'article 4, paragraphe 2, il faut entendre les mots « trois derniers mois du contrat de travail » comme désignant les trois derniers mois calendrier ou l'espace de trois mois précédant la cessation de la relation de travail.

28. Il faut faire observer, tout d'abord, que, dans la mesure où, lors de la transposition de la directive, le législateur italien a fait application de l'article 4, paragraphe 2, pour déterminer la garantie et, par suite, la réparation litigieuse, l'interprétation sollicitée est utile à la juridiction de renvoi.

29. L'article 4, paragraphe 2, premier tiret, de la directive ne définit pas la notion de « mois ». De plus, il est manifeste que cette disposition ne fait pas référence aux mois dans l'ordre et avec les noms qui sont les leurs dans le calendrier. En conséquence, par analogie avec l'expression « période de six mois », figurant au même endroit, il faut considérer que l'expression « rémunération afférente aux trois derniers mois du contrat de travail » vise la rémunération correspondant à une durée de trois mois, ce dernier mot étant pris dans le sens que lui donne le droit national.

30. Enfin, il serait utile de faire remarquer que cette disposition ne lie pas nécessairement l'espace de trois mois précité avec la cessation de la relation de travail. Si, par exemple, le travailleur continue à avoir une relation de travail effective avec son employeur jusqu'à la survenance de l'insolvabilité de ce dernier, on prendra en considération les créances impayées des trois derniers mois précédant la date de la survenance de l'insolvabilité, indépendamment de la question de savoir si cette dernière a entraîné la cessation de la relation de travail.

VI — Conclusions

Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons de répondre dans les termes suivants aux questions préjudicielles:

« 1) Les dispositions 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, doivent s'interpréter en ce sens qu'elles ne peuvent justifier la limitation de la réparation qui, lors de l'adoption de mesures tardives visant à la transposition de la directive en droit interne, est fixée pour la période où la directive n'était pas encore transposée.

2) Par 'date de la survenance de l'insolvabilité de l'employeur', au sens de l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, de la directive 80/987/CEE, il faut entendre la date à laquelle l'employeur vient à se trouver en 'état d'insolvabilité', tel que défini à l'article 2, paragraphe 1, de la directive.

3) Les droits que les travailleurs puisent dans les dispositions de la directive 80/987/CEE ne peuvent dépendre de prestations ayant pour origine la cessation du contrat ou de la relation de travail.

4) Par les 'trois derniers mois du contrat de travail ou de la relation de travail', au sens de l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, de la directive 80/987/CEE, il faut entendre l'espace de temps correspondant aux trois derniers mois du contrat ou de la relation de travail qui coïncide avec la période de référence définie au même endroit. »