ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
10 juillet 1997 *

Dans l'affaire C-373/95,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par la Pretura circondariale di Venezia (Italie) et tendant à obtenir, dans les litiges pendants devant cette juridiction entre

Federica Maso e.a.,

Graziano Gazzetta e.a.

et

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS),

Repubblica italiana,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 2, 3, paragraphe 2, 4, paragraphes 2 et 3, et 10 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), ainsi que du principe de la responsabilité de l'État pour des dommages causés aux particuliers par une violation du droit communautaire qui lui est imputable,

* Langue de procédure: l'italien.

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. J. C. Moitinho de Almeida, président de chambre, L. Sevón, D. A. O. Edward, P. Jann et M. Wathelet (rapporteur), juges,

avocat général: M. G. Cosmas,
greffier: M^me^. L. Hewlett, administrateur,

considérant les observations écrites présentées:

— pour les requérants au principal, par M^e^ G. Boscolo, avocat au barreau de Venise,

— pour l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), par M^es^ A. Todaro et L. Cantarini, avocats au barreau de Rome, et A. Mascia, avocat au barreau de Venise,

— pour le gouvernement italien, par M. le professeur U. Leanza, chef du service du contentieux diplomatique du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, assisté de M. D. Del Gaizo, avvocato dello Stato,

— pour le gouvernement allemand, par M. E. Röder, Ministerialrat au ministère fédéral de l'Économie, et M^me^ S. Maass, Regierungsrätin z. A au même ministère, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M^me^ L. Nicoll, du Treasury Solicitor's Department, en qualité d'agent, assistée de M. N. Green, barrister,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M^me^ M. Patakia, membre du service juridique, et M. E. Altieri, fonctionnaire national détaché auprès de ce service, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales des requérants au principal, représentés par M^e G. Boscolo, de l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), représenté par M^e A. Todaro et R. Sarto, avocat au barreau de Rome, ainsi que M^e V. Morielli, avocat au barreau de Naples, du gouvernement italien, représenté par M. D. Del Gaizo, du gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M^me L. Nicoll, assistée de MM. N. Green et S. Richards, barrister, et de la Commission, représentée par M^me M. Patakia, MM. E. Altieri et L. Gussetti, membre du service juridique, en qualité d'agent, à l'audience du 3 octobre 1996,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 23 janvier 1997,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 3 novembre 1995, parvenue à la Cour le 29 novembre suivant, la Pretura circondariale di Venezia a posé, en vertu de l'article 177 du traité CE, quatre questions préjudicielles sur l'interprétation des articles 2, 3, paragraphe 2, 4, paragraphes 2 et 3, et 10 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 »), ainsi que du principe de la responsabilité de l'État pour des dommages causés aux particuliers par une violation du droit communautaire qui lui est imputable.

2 Ces questions ont été posées dans le cadre d'un litige opposant M^me Maso et onze autres personnes ainsi que M. Gazzetta et dix-sept autres personnes à l'Istituto nazionale della previdenza sociale (ci-après l'« INPS ») à propos de la réparation du dommage subi du fait de la transposition tardive de la directive.

3 La directive vise à assurer aux travailleurs salariés un minimum communautaire de protection en cas d'insolvabilité de l'employeur, sans préjudice des dispositions plus favorables existant dans les États membres. A cet effet, elle prévoit notamment des garanties spécifiques pour le paiement de leurs rémunérations impayées.

4 Selon l'article 11, paragraphe 1, de cette directive, les États membres étaient tenus de mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive avant le 23 octobre 1983.

5 La République italienne n'ayant pas respecté cette obligation, la Cour a constaté son manquement dans l'arrêt du 2 février 1989, Commission/Italie (22/87, Rec. p. 143).

6 En outre, dans l'arrêt du 19 novembre 1991, Francovich I (C-6/90 et C-9/90, Rec. p. I-5357), la Cour a dit pour droit que les dispositions de la directive qui définissent les droits des travailleurs devaient être interprétées en ce sens, d'une part, que les intéressés ne pouvaient pas faire valoir les droits issus de la directive à l'encontre de l'État devant les juridictions nationales à défaut de mesures d'application prises dans les délais et, d'autre part, que l'État membre était obligé de réparer les dommages découlant pour les particuliers de la non-transposition de la directive.

7 Le 27 janvier 1992, le gouvernement italien a, en application de l'article 48 de la loi d'habilitation n° 428 du 29 décembre 1990, adopté le décret législatif n° 80 transposant la directive (*GURI* n° 36 du 13 février 1992, ci-après le « décret législatif »).

8 L'article 2, paragraphe 7, du décret législatif fixe les conditions de réparation des dommages causés par la transposition tardive de la directive en renvoyant aux

modalités fixées, en exécution de la directive, pour la mise en œuvre de l'obligation de paiement des institutions de garantie en faveur des travailleurs victimes de l'insolvabilité de leur employeur. Cette disposition est ainsi libellée:

« Pour déterminer l'indemnité qui doit éventuellement être accordée aux travailleurs dans le cadre des procédures visées à l'article 1er, paragraphe 1er (à savoir, la faillite, le concordat préventif, la liquidation administrative forcée et l'administration extraordinaire des grandes entreprises en temps de crise), en réparation du dommage découlant du défaut de transposition de la directive 80/987/CEE, les délais, les mesures et les modalités applicables sont ceux visés aux paragraphes 1er, 2 et 4. L'action en réparation du dommage doit être engagée dans un délai d'un an, à compter de l'entrée en vigueur du présent décret ».

9 L'article 2, paragraphe 1, du décret législatif prévoit que la garantie concerne les

« créances résultant de contrats de travail, autres que celles dues en raison de la cessation du rapport de travail, portant sur les trois derniers mois du rapport de travail rentrant dans les douze mois qui précèdent:

a) la date de la mesure qui détermine l'ouverture d'une des procédures indiquées à l'article 1er, paragraphe 1er ».

10 Il ressort de l'ordonnance de renvoi que la période de douze mois à laquelle se réfère cette dernière disposition est calculée rétroactivement à partir de la date de la décision déclarative de faillite de l'entreprise en cause (ou une mesure analogue d'ouverture d'une procédure d'insolvabilité).

11 Par ailleurs, aux termes de l'article 2, paragraphe 2, du décret législatif,

« Le paiement effectué par le fonds, en application du paragraphe 1er, ne peut être supérieur à une somme égale à trois fois le plafond du montant mensuel versé par la caisse d'intégration extraordinaire des salaires, diminué des retenues en matière de sécurité sociale ».

12 L'article 2, paragraphe 4, sous c), ajoute que ce paiement n'est pas cumulable avec l'indemnité de mobilité accordée, en application de la loi n° 223 du 23 juillet 1991, dans les trois mois qui suivent la cessation du rapport de travail.

13 Les requérants au principal, dont les employeurs ont été déclarés en faillite après le 23 octobre 1983 et avant l'entrée en vigueur du décret législatif, ont intenté une action devant la Pretura circondariale di Venezia, tendant à la réparation par l'INPS du préjudice subi du fait de la transposition tardive de la directive.

14 Ils ont fait valoir qu'ils avaient le droit d'être indemnisés pour l'intégralité des créances nées à leur profit dans les trois derniers mois de leur contrat de travail, incluant, pour chaque mois, la rémunération, la part mensuelle des 13e et 14e mois, la compensation des jours de vacances non encore utilisés, les intérêts légaux et la prise en compte des fluctuations de la monnaie à compter de la date de la faillite de leur employeur.

15 La juridiction de renvoi a éprouvé certains doutes quant à la compatibilité du régime d'indemnisation mis en place par le décret législatif avec le principe de la responsabilité de l'État pour des dommages causés aux particuliers par une violation du droit communautaire, tel que dégagé par la Cour dans l'arrêt Francovich I, précité, dans la mesure où le décret législatif réduit a posteriori et, dans certains cas, de façon sensible, l'étendue de la réparation à laquelle pourraient prétendre les

particuliers lésés. La juridiction de renvoi s'est également interrogée sur la compatibilité de plusieurs dispositions du décret législatif avec la directive qu'elles mettent en œuvre.

16 A cet égard, il y a lieu de rappeler les dispositions pertinentes de la directive.

17 Aux termes de l'article 2, paragraphe 1, de la directive, un employeur est considéré comme se trouvant en état d'insolvabilité:

a) lorsqu'a été demandée l'ouverture d'une procédure de désintéressement collectif des créanciers de l'employeur, permettant la prise en considération des créances des travailleurs salariés à l'égard de ce dernier; et

b) lorsque l'autorité compétente a soit décidé l'ouverture de la procédure, soit constaté la fermeture définitive de l'entreprise de l'employeur, ainsi que l'insuffisance de l'actif disponible pour justifier l'ouverture de la procédure.

18 L'article 3, paragraphe 1, de la directive prévoit l'obligation pour les États membres de prendre les mesures nécessaires pour que les institutions de garantie assurent le paiement des créances des travailleurs salariés résultant de contrats ou de relations de travail et portant sur la rémunération afférente à la période se situant avant une date déterminée; celle-ci, conformément à l'article 3, paragraphe 2, est, au choix des États membres, la date de la survenance de l'insolvabilité de l'employeur, celle du préavis de licenciement donné en raison de l'insolvabilité ou alternativement celle de la survenance de l'insolvabilité ou celle de la cessation du contrat ou de la relation de travail intervenue en raison de l'insolvabilité.

19 Toutefois, aux termes de l'article 4, paragraphe 2, de la directive, le paiement peut être limité aux créances impayées concernant la rémunération afférente à certaines périodes, selon le choix effectué par les États membres en application de l'article 3, paragraphe 2, à savoir:

— les trois derniers mois du contrat ou de la relation de travail, à l'intérieur d'une période de six mois avant la date de la survenance de l'insolvabilité de l'employeur;

— les trois derniers mois du contrat ou de la relation de travail qui précèdent la date du préavis de licenciement du travailleur salarié, donné en raison de l'insolvabilité de l'employeur;

— les dix-huit derniers mois du contrat ou de la relation de travail qui précèdent la date de la survenance de l'insolvabilité ou de la cessation du contrat ou de la relation de travail intervenue en raison de l'insolvabilité, les États membres pouvant limiter l'obligation de paiement à la rémunération afférente à une période de huit semaines ou à plusieurs périodes partielles ayant au total la même durée.

20 L'article 4, paragraphe 3, de la directive permet, en outre, aux États membres de fixer un plafond aux paiements afin d'éviter le versement de sommes allant au-delà de la finalité sociale de la directive.

21 Conformément à l'article 9 de la directive, les États membres peuvent appliquer ou introduire des dispositions plus favorables aux travailleurs salariés.

22 Enfin, l'article 10 de la directive préserve notamment la faculté des États membres « de prendre les mesures nécessaires en vue d'éviter des abus ».

23 Au regard de ce qui précède, la juridiction de renvoi a décidé de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) Une disposition interne (article 2, paragraphe 7, en relation avec le paragraphe 4, du décret législatif 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'? »

Sur la recevabilité des questions préjudicielles

24 L'INPS soutient que le droit communautaire ne contient pas d'éléments qui puissent servir au juge national aux fins de trancher le litige au principal, hormis ceux que la Cour a déjà eu l'occasion de préciser dans l'arrêt Francovich I, précité.

25 L'INPS ajoute que la Cour n'est pas compétente pour interpréter les dispositions d'une directive qui n'ont pas d'effet direct et que tout conflit entre le droit communautaire et le droit interne doit être résolu par la Corte costituzionale, qui s'est déjà prononcée sur la validité de l'article 2, paragraphe 7, du décret législatif.

26 Selon une jurisprudence constante, il appartient aux seules juridictions nationales, qui sont saisies d'un litige et doivent assumer la responsabilité de la décision judiciaire à intervenir, d'apprécier, au regard des particularités de chaque affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre leur jugement que la pertinence des questions qu'elles posent à la Cour (voir, notamment, arrêt du 21 mars 1996, Bruyère e.a., C-297/94, Rec. p. I-1551, point 19). Ce n'est que lorsqu'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation ou l'appréciation de la validité d'une règle communautaire, demandées par la juridiction nationale, n'ont aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal que la demande préjudicielle peut être rejetée comme irrecevable (voir, notamment, arrêt du 15 décembre 1995, Bosman, C-415/93, Rec. p. I-4921, point 61).

27 En l'occurrence, il suffit de constater que le régime mis en place par le décret législatif pour indemniser les travailleurs du fait de la transposition tardive de la directive renvoie explicitement aux dispositions du décret législatif transposant celle-ci dans l'ordre juridique italien et que le juge de renvoi a estimé nécessaire de demander à la Cour les éléments d'interprétation relevant du droit communautaire afin d'apprécier la compatibilité avec celui-ci des dispositions nationales en cause et de l'application qui en a été faite, en l'espèce, par l'INPS.

28 Par ailleurs, la Cour est compétente, aux termes de l'article 177 du traité, pour statuer, à titre préjudiciel, sur l'interprétation des actes pris par les institutions de la Communauté, indépendamment du fait qu'ils soient directement applicables ou non (arrêt du 20 mai 1976, Mazzalai, 111/75, Rec. p. 657, point 7).

29 Les objections soulevées par l'INPS quant à la recevabilité des questions préjudicielles et à la compétence de la Cour ne peuvent en conséquence être retenues.

30 Le gouvernement italien estime, pour sa part, que l'ordonnance de renvoi ne comporte pas les informations factuelles nécessaires pour permettre à la Cour de fournir une solution utile et aux gouvernements des États membres ainsi qu'aux autres parties intéressées de présenter des observations conformément à l'article 20 du statut de la Cour. Le renvoi devrait, pour ce motif, être déclaré irrecevable.

31 A cet égard, il ressort des points 1 à 14 du présent arrêt et des observations présentées devant la Cour, notamment par le gouvernement italien lui-même, que celle-ci ainsi que les gouvernements des États membres, les institutions et les autres parties intéressées ont été informés à suffisance par l'ordonnance de renvoi du cadre factuel et réglementaire dans lequel s'insèrent les questions préjudicielles.

32 En conséquence, les objections soulevées par le gouvernement italien quant à la recevabilité du renvoi préjudiciel doivent être rejetées. Il y a donc lieu de répondre aux questions posées.

Sur la première question

33 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande en substance si, dans le cadre de la réparation du dommage subi par des travailleurs du fait de la transposition tardive de la directive, un État membre est en droit d'appliquer rétroactivement à leur égard les mesures d'exécution de la directive arrêtées tardivement, en ce compris les règles anticumul ou autres limitations de l'obligation de paiement de l'institution de garantie prévues par celles-ci.

34 A cet égard, il y a lieu de rappeler que, ainsi que la Cour l'a itérativement jugé, le principe de la responsabilité de l'État pour des dommages causés aux particuliers par des violations du droit communautaire qui lui sont imputables est inhérent au système du traité (arrêts Francovich I, précité, point 35; du 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur et Factortame, C-46/93 et C-48/93, Rec. p. I-1029, point 31; du 26 mars 1996, British Telecommunications, C-392/93, Rec. p. I-1631, point 38; du 23 mai 1996, Hedley Lomas, C-5/94, Rec. p. I-2553, point 24, et du 8 octobre 1996, Dillenkofer e.a., C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 et C-190/94, Rec. p. I-4845, point 20).

35 Pour ce qui est des conditions dans lesquelles un État membre est obligé de réparer les dommages ainsi causés, il résulte de la jurisprudence précitée qu'elles sont au nombre de trois, à savoir que la règle de droit violée ait pour objet de conférer des droits aux particuliers, que la violation soit suffisamment caractérisée et qu'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 (arrêts précités Brasserie du pêcheur et Factortame, point 51; British Telecommunications, point 39; Hedley Lomas, point 25, et Dillenkofer e.a., point 21). L'appréciation de ces conditions est fonction de chaque type de situation (arrêt Dillenkofer e.a., point 24).

36 Quant à l'étendue de la réparation à charge de l'État membre auquel le manquement est imputable, il découle de l'arrêt Brasserie du pêcheur et Factortame, précité, point 82, que la réparation doit être adéquate au préjudice subi, c'est-à-dire de nature à assurer une protection effective des droits des particuliers lésés.

37 Enfin, il résulte d'une jurisprudence constante depuis l'arrêt Francovich I, précité, points 41 à 43, que, sous réserve de ce qui précède, c'est dans le cadre du droit national de la responsabilité qu'il incombe à l'État de réparer les conséquences du préjudice causé, étant entendu que les conditions fixées par les législations nationales en matière de réparation des dommages ne sauraient être moins favorables que celles qui concernent des réclamations semblables de nature interne et ne sauraient être aménagées de manière à rendre en pratique impossible ou excessivement difficile l'obtention de la réparation.

38 En l'occurrence, la Cour a déjà jugé, dans l'arrêt Francovich I, précité, point 46, que l'État membre est obligé de réparer les dommages découlant pour les particuliers de la non-transposition de la directive dans le délai prescrit.

39 En ce qui concerne l'étendue de la réparation du dommage découlant d'un tel manquement, il y a lieu d'observer que l'application rétroactive et complète des mesures d'exécution de la directive aux travailleurs victimes de la transposition tardive permet, en principe, de remédier aux conséquences dommageables de la violation du droit communautaire, à la condition que la directive ait été régulièrement transposée. En effet, cette application devrait avoir pour effet de garantir à ces derniers les droits dont ils auraient bénéficié si la directive avait été transposée dans le délai prescrit (voir, également, arrêt du même jour, Bonifaci e.a. et Berto e.a., C-94/95 et C-95/95, Rec. 1997, p. I-3969, points 51 à 54).

40 Une application rétroactive et complète des mesures d'exécution de la directive implique nécessairement qu'il puisse également être fait application d'éventuelles règles anticumul contenues dans l'acte de transposition, dès lors qu'elles ne portent pas atteinte aux droits conférés aux particuliers par la directive, ainsi que des limitations de l'obligation de paiement de l'institution de garantie, selon les conditions et modalités prévues par la directive, lorsque l'État membre a effectivement limité cette obligation en transposant la directive dans l'ordre juridique interne.

41 Toutefois, dans le cadre du litige dont il est saisi, il appartient au juge national de veiller, à la lumière des principes qui découlent de la jurisprudence de la Cour, tels qu'ils ont été rappelés aux points 34 à 37 du présent arrêt, à ce que la réparation du préjudice subi par les bénéficiaires soit adéquate. Une application rétroactive, régulière et complète des mesures d'exécution de la directive suffira à cette fin sauf si les bénéficiaires établissent l'existence de pertes complémentaires qu'ils auraient subies du fait qu'ils n'ont pu bénéficier en temps voulu des avantages pécuniaires garantis par la directive et qu'il conviendrait donc de réparer également.

42 Il convient donc de répondre à la première question que, dans le cadre de la réparation du dommage subi par des travailleurs du fait de la transposition tardive de la directive, un État membre est en droit d'appliquer rétroactivement à leur égard les mesures d'exécution arrêtées tardivement, en ce compris les règles anticumul ou autres limitations de l'obligation de paiement de l'institution de garantie à la condition que la directive ait été régulièrement transposée. Toutefois, il appartient au juge national de veiller à ce que la réparation du préjudice subi par les bénéficiaires soit adéquate. Une application rétroactive, régulière et complète des mesures d'exécution de la directive suffira à cette fin sauf si les bénéficiaires établissent l'existence de pertes complémentaires qu'ils auraient subies du fait qu'ils n'ont pu bénéficier en temps voulu des avantages pécuniaires garantis par la directive et qu'il conviendrait donc de réparer également.

Sur la deuxième question

43 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi s'interroge en substance sur la signification de la notion de « survenance de l'insolvabilité de l'employeur » utilisée aux articles 3, paragraphe 2, et 4, paragraphe 2, de la directive; elle se demande, en particulier, si la survenance de l'insolvabilité de l'employeur, au sens de ces dispositions, correspond à la date de la demande d'ouverture de la procédure de désintéressement collectif ou à celle de la décision d'ouverture de ladite procédure, toutes deux visées à l'article 2, paragraphe 1, de la directive.

44 Il y a lieu de rappeler d'abord que, dans l'arrêt du 9 novembre 1995, Francovich II (C-479/93, Rec. p. I-3843, point 18), la Cour a estimé qu'il résulte des termes de l'article 2, paragraphe 1, de la directive que, pour qu'un employeur soit considéré comme se trouvant en état d'insolvabilité, il est nécessaire, premièrement, que les dispositions législatives, réglementaires et administratives de l'État membre concerné prévoient une procédure qui porte sur le patrimoine de l'employeur et qui vise à désintéresser collectivement ses créanciers, deuxièmement, que soit permise, dans le cadre de cette procédure, la prise en considération des créances des travailleurs salariés résultant de contrats ou de relations de travail, troisièmement, que l'ouverture de la procédure ait été demandée et, quatrièmement, que l'autorité compétente en vertu des dispositions nationales précitées ait 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.

45 Il apparaît donc que, pour que la directive s'applique, deux événements doivent s'être produits: en premier lieu, une demande tendant à l'ouverture d'une procédure de désintéressement collectif doit avoir été introduite auprès de l'autorité nationale compétente et, en second lieu, soit une décision d'ouverture de la procédure, soit une constatation de la fermeture de l'entreprise, en cas d'insuffisance de l'actif, doit être intervenue.

46 Si la survenance de ces deux événements, visés par l'article 2, paragraphe 1, de la directive, conditionne le déclenchement de la garantie prévue par la directive, elle ne peut toutefois servir à désigner les créances impayées faisant l'objet de ladite garantie. Cette dernière question est régie par les articles 3 et 4 de la directive, lesquels se réfèrent à une date nécessairement unique avant laquelle devraient s'écouler les périodes de référence visées par ces articles.

47 Ainsi, l'article 3 de la directive donne la faculté aux États membres de choisir, parmi plusieurs possibilités, la date avant laquelle les rémunérations impayées seront garanties. C'est en tenant compte du choix ainsi opéré par les États membres que

l'article 4, paragraphe 2, de la directive détermine les créances impayées qui devront, en tout état de cause, être couvertes par l'obligation de garantie dans l'hypothèse où, comme en l'espèce, un État membre décide, en application de l'article 4, paragraphe 1, de limiter celle-ci dans le temps.

48 En l'occurrence, l'État italien a opté pour la date de la survenance de l'insolvabilité de l'employeur visée par les articles 3, paragraphe 2, premier tiret, et 4, paragraphe 2, premier tiret, en étendant la période de référence de six à douze mois.

49 Il découle de ce qui précède que, si l'application du système de protection des travailleurs mis en place par la directive requiert à la fois une demande d'ouverture d'une procédure de désintéressement collectif, telle qu'organisée par la législation de l'État membre concerné, et une décision formelle d'ouverture d'une telle procédure, la détermination des créances impayées qui doivent être garanties par la directive s'effectue, selon les dispositions des articles 3, paragraphe 2, premier tiret, et 4, paragraphe 2, par rapport à la survenance de l'insolvabilité de l'employeur, laquelle ne coïncide pas nécessairement avec la date d'une telle décision.

50 En effet, ainsi qu'il ressort d'ailleurs des circonstances de l'espèce, la décision d'ouverture de la procédure de désintéressement collectif ou, plus précisément, en l'occurrence, le jugement déclaratif de faillite peut intervenir longtemps après la demande d'ouverture de la procédure ou encore la cessation des périodes d'emploi auxquelles se rapportent les rémunérations impayées, de telle sorte que, si la survenance de l'insolvabilité de l'employeur devait dépendre de la réunion des conditions prévues à l'article 2, paragraphe 1, de la directive, le paiement de ces rémunérations pourrait, compte tenu des limitations temporelles visées à l'article 4, paragraphe 2, ne jamais être garanti par la directive, et ce pour des raisons qui peuvent être étrangères au comportement des travailleurs. Cette dernière conséquence serait contraire à la finalité de la directive qui est, ainsi qu'il ressort de son premier considérant, d'assurer aux travailleurs salariés un minimum communautaire de protection en cas d'insolvabilité de l'employeur.

51 La notion de survenance de l'insolvabilité de l'employeur ne saurait pour autant être assimilée purement et simplement, ainsi que le soutiennent les requérants au principal, au début de la cessation du paiement des rémunérations. En effet, pour identifier les créances impayées qui doivent être garanties par la directive, les articles 3 et 4, paragraphe 2, se réfèrent à une période se situant avant la date de la survenance de l'insolvabilité. Or, si la thèse des requérants au principal était suivie, il y aurait lieu de conclure que, avant cette date, l'employeur n'a, par définition, pas cessé de payer les rémunérations, ce qui aurait pour conséquence de vider les articles 3 et 4, paragraphe 2, de leur substance.

52 Compte tenu à la fois de la finalité sociale de la directive et de la nécessité de fixer avec précision les périodes de référence auxquelles la directive attache des effets juridiques, il y a lieu d'interpréter la notion de « survenance de l'insolvabilité de l'employeur », utilisée aux articles 3, paragraphe 2, et 4, paragraphe 2, de la directive, comme désignant la date de la demande tendant à l'ouverture de la procédure de désintéressement collectif, étant entendu que la garantie ne peut être octroyée avant la décision d'ouverture d'une telle procédure ou la constatation de la fermeture définitive de l'entreprise, en cas d'insuffisance de l'actif.

53 Cette définition de la notion de survenance de l'insolvabilité de l'employeur ne saurait cependant faire obstacle à la faculté des États membres, reconnue à l'article 9 de la directive, d'appliquer ou d'introduire des dispositions plus favorables aux travailleurs, notamment afin de couvrir les rémunérations impayées au cours d'une période postérieure à l'introduction de la demande tendant à l'ouverture de la procédure de désintéressement collectif (voir, également, arrêt du même jour, Bonifaci e.a. et Berto e.a., précité, points 36 à 43).

54 Il y a donc lieu de répondre à la deuxième question que la « survenance de l'insolvabilité de l'employeur », visée aux articles 3, paragraphe 2, et 4, paragraphe 2, de la directive, correspond à la date de la demande tendant à l'ouverture de la procédure de désintéressement collectif, étant entendu que la garantie ne peut être octroyée avant la décision d'ouverture d'une telle procédure ou la constatation de la fermeture définitive de l'entreprise, en cas d'insuffisance de l'actif.

Sur la troisième question

55 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande en substance si les articles 4, paragraphe 3, et 10 de la directive doivent être interprétés en ce sens qu'un État membre peut interdire le cumul des montants garantis par la directive avec une indemnité telle que l'indemnité de mobilité prévue par les articles 4 et 16 de la loi n° 223 du 23 juillet 1991, qui vise à subvenir aux besoins d'un travailleur licencié pendant les trois mois qui suivent la cessation du rapport de travail.

56 Il y a lieu de rappeler à cet égard que l'article 4, paragraphe 3, de la directive prévoit la faculté pour les États membres de fixer un plafond pour la garantie de paiement des créances impayées des travailleurs salariés afin d'éviter le versement des sommes allant au-delà de la finalité sociale de la directive. Cette finalité consiste, ainsi qu'il a été rappelé au point 50 du présent arrêt, à garantir aux travailleurs salariés un minimum communautaire de protection en cas d'insolvabilité de l'employeur par le paiement des créances impayées résultant de contrats ou de relations de travail et portant sur la rémunération afférente à une période déterminée.

57 Or, il ressort du dossier que l'indemnité que l'article 2, paragraphe 4, sous c), du décret législatif interdit de cumuler avec les créances garanties par la directive ne résulte pas de contrats ou de relations de travail, dès lors qu'elle n'est versée, par hypothèse, qu'après le licenciement du travailleur et ne vise donc pas à rémunérer les prestations accomplies dans le cadre d'un rapport d'emploi.

58 Par ailleurs, si l'article 10 de la directive permet aux États membres de prendre les mesures nécessaires en vue d'éviter des abus, ni l'ordonnance de renvoi ni les

observations présentées devant la Cour ne comportent de développements qui tendraient à établir l'existence d'un quelconque abus que la règle anticumul en cause aurait pour objet de prévenir.

59 Il y a lieu par conséquent de répondre à la troisième question que les articles 4, paragraphe 3, et 10 de la directive doivent être interprétés en ce sens qu'un État membre ne peut pas interdire le cumul des montants garantis par la directive avec une indemnité telle que l'indemnité de mobilité prévue par les articles 4 et 16 de la loi n° 223 du 23 juillet 1991, qui vise à subvenir aux besoins d'un travailleur licencié pendant les trois mois qui suivent la cessation du rapport de travail.

Sur la quatrième question

60 Par sa quatrième question, la juridiction de renvoi s'interroge sur la signification des termes « trois derniers mois du contrat de travail ou de la relation de travail » utilisés à l'article 4, paragraphe 2, de la directive.

61 Il y a lieu de rappeler que l'article 4, paragraphe 2, de la directive garantit le paiement des créances impayées concernant la rémunération afférente

— aux trois derniers mois du contrat ou de la relation de travail qui soit se situent à l'intérieur d'une période de six mois précédant la date de la survenance de l'insolvabilité de l'employeur, soit précèdent la date du préavis de licenciement du travailleur, donné en raison de l'insolvabilité de l'employeur,

— ou encore aux dix-huit derniers mois du contrat ou de la relation de travail qui précèdent soit la date de la survenance de l'insolvabilité de l'employeur, soit celle de la cessation du contrat ou de la relation de travail du travailleur, cette période pouvant être réduite par les États membres à huit semaines ou à plusieurs périodes partielles ayant au total la même durée.

62 Il découle de la finalité de la directive que la période de trois mois, à laquelle se rapportent les rémunérations garanties par l'article 4, paragraphe 2, est exprimée en mois de calendrier en ce sens que cette période représente un espace de temps compris entre le quantième correspondant au terme visé par l'article 4, paragraphe 2, de la directive et le même quantième du troisième mois qui précède.

63 En effet, ainsi que l'ont observé les gouvernements allemand et du Royaume-Uni, la limitation de la garantie aux trois derniers mois civils, quel que soit le jour auquel est survenu le terme visé par l'article 4, paragraphe 2, de la directive, pourrait avoir des conséquences préjudiciables pour les bénéficiaires de la directive, dans l'hypothèse où la survenance de l'insolvabilité ne se produirait pas au dernier jour du mois civil.

64 En conséquence, il y a lieu de répondre à la quatrième question que les termes « trois derniers mois du contrat de travail ou de la relation de travail » utilisés à l'article 4, paragraphe 2, de la directive doivent être interprétés comme désignant trois mois de calendrier.

Sur les dépens

65 Les frais exposés par les gouvernements italien, allemand et du Royaume-Uni ainsi que par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

statuant sur les questions à elle soumises par la Pretura circondariale di Venezia, par ordonnance du 3 novembre 1995, dit pour droit:

1) **Dans le cadre de la réparation du dommage subi par des travailleurs du fait de la transposition tardive 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, un État membre est en droit d'appliquer rétroactivement à leur égard les mesures d'exécution arrêtées tardivement, en ce compris les règles anticumul ou autres limitations de l'obligation de paiement de l'institution de garantie à la condition que la directive ait été régulièrement transposée. Toutefois, il appartient au juge national de veiller à ce que la réparation du préjudice subi par les bénéficiaires soit adéquate. Une application rétroactive, régulière et complète des mesures d'exécution de la directive suffira à cette fin sauf si les bénéficiaires établissent l'existence de pertes complémentaires qu'ils auraient subies du fait qu'ils n'ont pu bénéficier en temps voulu des avantages pécuniaires garantis par la directive et qu'il conviendrait donc de réparer également.**

2) La « survenance de l'insolvabilité de l'employeur », visée aux articles 3, paragraphe 2, et 4, paragraphe 2, de la directive 80/987, correspond à la date de la demande tendant à l'ouverture de la procédure de désintéressement collectif, étant entendu que la garantie ne peut être octroyée avant la décision d'ouverture d'une telle procédure ou la constatation de la fermeture définitive de l'entreprise, en cas d'insuffisance de l'actif.

3) Les articles 4, paragraphe 3, et 10 de la directive 80/987 doivent être interprétés en ce sens qu'un État membre ne peut pas interdire le cumul des montants garantis par la directive avec une indemnité telle que l'indemnité de mobilité prévue par les articles 4 et 16 de la loi n° 223 du 23 juillet 1991, qui vise à subvenir aux besoins d'un travailleur licencié pendant les trois mois qui suivent la cessation du rapport de travail.

4) Les termes « trois derniers mois du contrat de travail ou de la relation de travail » utilisés à l'article 4, paragraphe 2, de la directive 80/987 doivent être interprétés comme désignant trois mois de calendrier.

Moitinho de Almeida Sevón Edward

Jann Wathelet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 10 juillet 1997.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

J. C. Moitinho de Almeida