Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PEDRO CRUZ VILLALÓN
présentées le 24 septembre 2015 [1]

Affaire C-292/14

Elliniko Dimosio
contre
Stefanos Stroumpoulis
Nikolaos Koumpanos
Panagiotis Renieris
Charalampos Renieris
Ioannis Zacharias
Dimitrios Lazarou
Apostolos Chatzisotiriou

[demande de décision préjudicielle formée par le Symvoulio tis Epikrateias (Grèce)]

«Protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur — Convention des Nations unies sur le droit de la mer — Convention de Rome sur la loi applicable aux obligations contractuelles — Directive 80/987/CEE — Société ayant son siège social dans un État tiers mais ayant son siège social réel dans un État membre, où elle a été déclarée en faillite — Niveau de protection des travailleurs quant au paiement de leurs créances impayées — Protection équivalente»

1. La présente affaire soulève la question de savoir si un État membre doit répondre des obligations découlant de la directive 80/987/CEE [2] lorsque les travailleurs ont été engagés en tant que marins par une société qui a son siège statutaire dans un État tiers, mais son siège effectif dans ledit État membre, où elle a été déclarée insolvable par un tribunal en application du droit de ce même État membre.

2. Pour répondre à cette question, il y a lieu de déterminer au préalable si, dans les circonstances de l'affaire, le droit de l'Union doit s'effacer devant deux instruments de droit international aussi importants que la convention des Nations unies sur le droit de la mer [3] et la convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles [4]. Mon raisonnement m'amène à considérer qu'en raison de sa spécialité, et si l'on comprend bien ces instruments internationaux, la directive 80/987 doit s'appliquer par priorité dans l'affaire au principal.

1 — Langue originale: l'espagnol.

2 — Directive 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).

3 — Signée à Montego Bay (Jamaïque) le 10 décembre 1982, entrée en vigueur le 16 novembre 1994, ratifiée par la République de Malte le 20 mai 1993 et par la République hellénique le 21 juillet 1995, et approuvée au nom de la Communauté européenne par décision 98/392/CE du Conseil, du 23 mars 1998, concernant la conclusion par la Communauté européenne de la convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 et de l'accord du 28 juillet 1994 relatif à l'application de la partie XI de ladite convention (JO L 179, p. 1, ci-après la «CNUDM»).

4 — Ouverte à la signature à Rome le 19 juin 1980 (JO 1980, L 266, p. 1, ci-après la «convention de Rome»).

3. En ce qui concerne le fond de la question posée par le Symvoulio tis Epikrateias (Conseil d'État, Grèce), je conclurai que, dans les circonstances de l'espèce, les conditions énoncées dans la directive 80/987 pour que l'État membre accorde aux travailleurs la protection garantie par cette directive sont réunies, mais que l'on ne peut pas considérer comme «protection équivalente» une réglementation nationale qui ne prend en considération que le cas de marins ressortissants de cet État membre engagés sur des bateaux battant pavillon grec ou sur des bateaux étrangers affiliés au Naftiko Apomachiko Tameio (la caisse de retraite des marins, ci-après le «NAT») et qui ont été abandonnés à l'étranger.

I – Le cadre réglementaire

A – *La convention des Nations unies sur le droit de la mer*

4. L'article 91, paragraphe 1, de la CNUDM dispose que «[c]haque État fixe les conditions auxquelles il soumet l'attribution de sa nationalité aux navires, les conditions d'immatriculation des navires sur son territoire et les conditions requises pour qu'ils aient le droit de battre son pavillon. Les navires possèdent la nationalité de l'État dont ils sont autorisés à battre le pavillon. Il doit exister un lien substantiel entre l'État et le navire».

5. En vertu de l'article 92, paragraphe 1, de la CNUDM, «[l]es navires naviguent sous le pavillon d'un seul État et sont soumis, sauf dans les cas exceptionnels expressément prévus par des traités internationaux ou par la convention, à sa juridiction exclusive en haute mer. Aucun changement de pavillon ne peut intervenir au cours d'un voyage ou d'une escale, sauf en cas de transfert réel de la propriété ou de changement d'immatriculation».

6. L'article 94 de la CNUDM dispose ce qui suit:

«1. Tout État exerce effectivement sa juridiction et son contrôle dans les domaines administratif, technique et social sur les navires battant son pavillon.

2. En particulier tout État:

[…]

b) exerce sa juridiction conformément à son droit interne sur tout navire battant son pavillon, ainsi que sur le capitaine, les officiers et l'équipage pour les questions d'ordre administratif, technique et social concernant le navire.

[…]»

7. L'article 218, paragraphe 1, de la CNUDM prévoit que, «[l]orsqu'un navire se trouve volontairement dans un port ou à une installation terminale au large, l'État du port peut ouvrir une enquête et, lorsque les éléments de preuve le justifient, intenter une action pour tout rejet effectué au-delà de ses eaux intérieures, de sa mer territoriale ou de sa zone économique exclusive par le navire en infraction aux règles et normes internationales applicables établies par l'intermédiaire de l'organisation internationale compétente ou d'une conférence diplomatique générale».

8. Aux termes de l'article 220, paragraphe 1, de la CNUDM, «[l]orsqu'un navire se trouve volontairement dans un port ou à une installation terminale au large, l'État du port peut, sous réserve de la section 7, intenter une action pour toute infraction aux lois et règlements qu'il a adoptés conformément à la convention ou aux règles et normes internationales applicables visant à prévenir, réduire et maîtriser la pollution par les navires, si l'infraction a été commise dans sa mer territoriale ou sa zone économique exclusive».

B – *La convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles*

9. En vertu de l'article 3, paragraphe 1, de la convention de Rome, «[l]e contrat est régi par la loi choisie par les parties».

10. L'article 6 de la convention de Rome est rédigé en ces termes:

«1. Nonobstant les dispositions de l'article 3, dans le contrat de travail, le choix par les parties de la loi applicable ne peut avoir pour résultat de priver le travailleur de la protection que lui assurent les dispositions impératives de la loi qui serait applicable, à défaut de choix, en vertu du paragraphe 2 du présent article.

2. Nonobstant les dispositions de l'article 4 et à défaut de choix exercé conformément à l'article 3, le contrat de travail est régi:

a) par la loi du pays où le travailleur, en exécution du contrat, accomplit habituellement son travail, même s'il est détaché à titre temporaire dans un autre pays

ou

b) si le travailleur n'accomplit pas habituellement son travail dans un même pays, par la loi du pays où se trouve l'établissement qui a embauché le travailleur,

à moins qu'il ne résulte de l'ensemble des circonstances que le contrat de travail présente des liens plus étroits avec un autre pays, auquel cas la loi de cet autre pays est applicable.»

11. L'article 10 de la convention de Rome dispose ce qui suit:

«1. La loi applicable au contrat en vertu des articles 3 à 6 et de l'article 12 de la présente convention régit notamment:

a) son interprétation;

b) l'exécution des obligations qu'il engendre;

c) dans les limites des pouvoirs attribués au tribunal par sa loi de procédure, les conséquences de l'inexécution totale ou partielle de ces obligations, y compris l'évaluation du dommage dans la mesure où des règles de droit la gouvernent;

d) les divers modes d'extinction des obligations, ainsi que les prescriptions et déchéances fondées sur l'expiration d'un délai;

e) les conséquences de la nullité du contrat.

[…]»

C – Le droit de l'Union

12. Compte tenu des circonstances de l'espèce, il convient de se référer à la directive 80/987 dans la version antérieure à sa modification par la directive 2002/74/CE [5] et à son remplacement ultérieur par la directive 2008/94/CE [6].

13. Les quatre premiers considérants de la directive 80/987 sont rédigés comme suit:

«considérant que des dispositions sont nécessaires pour protéger les travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur, en particulier pour garantir le paiement de leurs créances impayées, en tenant compte de la nécessité d'un développement économique et social équilibré dans la Communauté;

considérant que des différences subsistent entre les États membres quant à la portée de la protection des travailleurs salariés dans ce domaine; qu'il convient de tendre à réduire ces différences qui peuvent avoir une incidence directe sur le fonctionnement du Marché commun;

considérant qu'il y a lieu, par conséquent, de promouvoir le rapprochement des législations en la matière dans le progrès, au sens de l'article 117 du traité;

considérant que le marché du travail du Groenland, en raison de la situation géographique et des structures professionnelles actuelles de cette région, diffère fondamentalement de celui des autres régions de la Communauté».

14. L'article 1er de la directive 80/987 dispose ce qui suit:

«1. La présente 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 l'article 2 paragraphe 1.

2. Les États membres peuvent, à titre exceptionnel, exclure du champ d'application de la présente directive les créances de certaines catégories de travailleurs salariés en raison de la nature particulière du contrat de travail ou de la relation de travail des travailleurs salariés ou en raison de l'existence d'autres formes de garantie assurant aux travailleurs salariés une protection équivalente à celle qui résulte de la présente directive.

La liste des catégories de travailleurs salariés visées au premier alinéa figure en annexe.

3. La présente directive n'est pas applicable au Groenland. Cette exception sera réexaminée dans le cas d'une évolution des structures professionnelles de cette région.»

15. L'article 2 de la directive 80/987 est rédigé de la façon suivante:

«1. Au sens de la présente directive, un employeur est considéré comme se trouvant en état d'insolvabilité:

a) lorsqu'a été demandée l'ouverture d'une procédure prévue par les dispositions législatives, réglementaires et administratives de l'État membre concerné qui porte sur le patrimoine de l'employeur et vise à désintéresser collectivement ses créanciers et qui permet la prise en considération des créances visées à l'article 1er paragraphe 1,

5 — Directive du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2002 modifiant la directive 80/987 (JO L 270, p. 10).

6 — Directive du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008 relative à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur (version codifiée) (JO L 283, p. 36).

et

b) que l'autorité qui est compétente en vertu desdites dispositions législatives, réglementaires et administratives a:

— 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. […]

2. La présente directive ne porte pas atteinte au droit national en ce qui concerne la définition des termes 'travailleur salarié', 'employeur', 'rémunération', 'droit acquis' et 'droit en cours d'acquisition'.»

16. L'article 3 de la directive 80/987 prévoit que «[l]es États membres prennent les mesures nécessaires afin que des institutions de garantie assurent […] le paiement des créances impayées des travailleurs salariés résultant de contrats de travail ou de relations de travail et portant sur la rémunération afférente à la période qui se situe avant une date déterminée».

17. Aux termes de l'article 5 de la directive 80/987:

«Les États membres fixent les modalités de l'organisation, du financement et du fonctionnement des institutions de garantie en observant notamment les principes suivants:

a) le patrimoine des institutions doit être indépendant du capital d'exploitation des employeurs et être constitué de telle façon qu'il ne puisse être saisi au cours d'une procédure en cas d'insolvabilité;

b) les employeurs doivent contribuer au financement, à moins que celui-ci ne soit assuré intégralement par les pouvoirs publics;

c) l'obligation de paiement des institutions existe indépendamment de l'exécution des obligations de contribuer au financement.»

18. En vertu de l'article 6 de la directive 80/987, «[l]es États membres peuvent prévoir que les articles 3, 4 et 5 ne s'appliquent pas aux cotisations dues au titre des régimes légaux nationaux de sécurité sociale ou au titre des régimes complémentaires de prévoyance professionnels ou interprofessionnels existant en dehors des régimes légaux nationaux de sécurité sociale».

19. Aux termes de l'article 7 de la même directive, «[l]es États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que le non-paiement à leurs institutions d'assurance de cotisations obligatoires dues par l'employeur, avant la survenance de son insolvabilité, au titre des régimes légaux nationaux de sécurité sociale, n'a pas d'effet préjudiciable sur le droit à prestations du travailleur salarié à l'égard de ces institutions d'assurance, dans la mesure où les cotisations salariales ont été précomptées».

D – *Le droit national*

20. La directive 80/987 a d'abord été transposée en droit grec par la loi 1172/1981, puis par la loi 1836/1989 et par le décret présidentiel 1/1990 pris en application des dispositions de cette dernière.

21. L'article 29 de la loi 1220/1981, complétant et modifiant la législation relative à l'organisme de gestion du port du Pirée, prévoyait que, en cas d'abandon à l'étranger de marins grecs embarqués sur des bateaux battant pavillon grec ou des bateaux étrangers affiliés au NAT, celui-ci verse une somme correspondant à un trimestre de rémunération au maximum et les bénéficiaires sont rapatriés.

II – Les faits

22. Le 14 juillet 1994, les défendeurs au principal, résidant en Grèce, y ont été engagés par une société dont le siège statutaire se trouvait à Malte, qui, à l'époque, était un État tiers, pour travailler à bord d'un bateau de croisière appartenant à cette société et battant pavillon maltais.

23. Leurs contrats avaient pour objet d'équiper le navire en vue de son affrètement dans les délais pour la période estivale de l'année 1994. Ils prévoyaient que le droit applicable était le droit maltais en tant que droit du pavillon du bateau. L'affrètement du bateau a été annulé et les défendeurs au principal n'ont pas été rémunérés, raison pour laquelle ils ont dénoncé leurs contrats le 15 décembre 1994.

24. Après avoir fait l'objet de plusieurs saisies, le bateau a été immobilisé dans le port du Pirée, où il est resté sous séquestre jusqu'au 7 juin 1995, date à laquelle il a été vendu aux enchères.

25. Par la suite, les défendeurs au principal ont légalement déclaré les créances découlant de leurs contrats de travail (salaires et prestations correspondant à la période comprise entre le 14 juillet et le 15 décembre 1994 et indemnités de licenciement) et ont demandé pour elles le statut de créances privilégiées, ce que l'autorité compétente a refusé au motif qu'elles n'étaient pas privilégiées selon le droit maltais.

26. Parallèlement, les défendeurs au principal ont formé un recours devant le Monomeles Protodikeio Peiraios (tribunal de première instance à juge unique du Pirée), auquel ils ont exposé leurs prétentions. Cette juridiction a accueilli leur recours et estimé qu'ils avaient droit aux montants demandés, majorés des intérêts, à compter du 16 décembre 1994. Elle a également jugé que le pavillon du bateau était un pavillon de complaisance.

27. Entre-temps, la société propriétaire du bateau a été placée en faillite, mais la procédure a été clôturée par décision judiciaire parce que le failli ne disposait pas du patrimoine nécessaire à sa liquidation.

28. Ensuite, les défendeurs au principal ont engagé un recours en indemnité devant le Dioikitiko Protodikeio Athinon (tribunal administratif de première instance d'Athènes), auquel ils ont demandé de condamner l'État grec à leur payer les montants qui leur avaient été accordés par la juridiction civile. À l'appui de leur prétention, ils ont allégué que l'État avait enfreint la directive 80/987 parce qu'il n'avait pas adopté les mesures visant à garantir que les créances impayées des équipages des navires de mer découlant de contrats de travail soient payées en cas d'insolvabilité de leur employeur.

29. Estimant que les dispositions de la directive 80/987 ne concernent pas les créances impayées découlant de contrats par lesquels des marins grecs ont été engagés en tant que membres de l'équipage d'un bateau de mer battant pavillon étranger, créances impayées pour cause d'insolvabilité de l'employeur, et considérant qu'il n'était pas établi que le pavillon en cause était un pavillon de complaisance, le Dioikitiko Protodikeio Athinon (tribunal administratif de première instance d'Athènes) a rejeté le recours.

30. Les défendeurs au principal ont interjeté appel devant le Dioikitiko Efeteio Athinon (cour administrative d'appel d'Athènes), qui a accueilli leurs prétentions parce qu'il a considéré comme établi que la société propriétaire du bateau exerçait une activité d'entreprise en Grèce, pays dans lequel se trouvait son siège effectif (plus précisément, au Pirée) et avec lequel elle entretenait un lien véritable, et que, par conséquent, le pavillon maltais que battait le navire était un pavillon de complaisance.

31. Le Dioikitiko Efeteio Athinon (cour administrative d'appel d'Athènes) a en outre jugé que les travailleurs relevaient du champ d'application de la directive 80/987 et que le législateur grec devait transposer cette directive en droit national et adopter des dispositions législatives garantissant une protection équivalente à celle qu'offre ladite directive.

32. Par conséquent, le Dioikitiko Efeteio Athinon (cour administrative d'appel d'Athènes) a conclu que l'État grec devait verser aux requérants les créances salariales impayées.

33. Le gouvernement grec a formé un pourvoi devant le Symvoulio tis Epikrateias (Conseil d'État) contre l'arrêt du Dioikitiko Efeteio Athinon (cour administrative d'appel d'Athènes). Sans remettre en cause ses conclusions concernant le siège effectif de la société propriétaire du bateau et le pavillon de complaisance, le gouvernement grec soutient que les «équipages des navires de mer» mentionnés au titre II, lettre A, de l'annexe de la directive 80/987 ne peuvent être que ceux des navires battant pavillon grec et en aucun cas les équipages de navires battant un pavillon de complaisance qui, bien que liés à la Grèce, ne sont pas affiliés au NAT.

34. Par ailleurs, le gouvernement grec conteste également que la réglementation grecque applicable aux équipages des navires de mer ne leur accorde pas une protection équivalente à celle que leur accorde la directive 80/987.

35. Estimant que les moyens invoqués par le gouvernement grec dans son pourvoi soulèvent des questions d'interprétation du droit de l'Union sur lesquelles il est nécessaire que la Cour se prononce, le Symvoulio tis Epikrateias (Conseil d'État) a formé la présente demande préjudicielle.

III – Les questions préjudicielles

36. Les questions formulées dans la demande de décision préjudicielle déposée à la Cour le 13 juin 2014 sont rédigées dans les termes suivants:

«1) Au sens des dispositions de la directive 80/987/CEE du Conseil, les marins d'un État membre qui travaillaient en tant que tels sur un bateau battant pavillon d'un État tiers à l'Union européenne sont-ils soumis, en ce qui concerne les créances impayées qu'ils détiennent à l'égard de la société propriétaire du bateau – qui a certes son siège statutaire sur le territoire de cet État tiers, mais son siège effectif dans ledit État membre et qui a été déclarée en faillite par un tribunal de cet État membre selon le droit de ce dernier, en raison précisément de son siège effectif – aux dispositions protectrices de la directive précitée, à la lumière de l'objectif qu'elle poursuit et indépendamment du point de savoir si les contrats de travail sont régis par le droit de l'État tiers, étant précisé que l'État membre est dans l'impossibilité d'exiger du propriétaire du bateau étranger de contribuer au financement de l'organisme de garantie?

2) Au sens des dispositions de la directive 80/987/CEE du Conseil, faut-il considérer que constitue une protection équivalente le versement par le Naftiko Apomachiko Tameio (NAT), prévu par l'article 29 de la loi 1220/1981, d'une somme représentant jusqu'à trois mois de salaire, fixée conformément aux conventions collectives concernées relatives aux salaires de base et

allocations, à des marins grecs engagés en tant que tels sur des bateaux battant pavillon grec ou sur des bateaux étrangers affiliés au NAT, dans le cas prévu par cet article, c'est-à-dire uniquement en cas d'abandon de ces marins à l'étranger?»

IV – La procédure devant la Cour – Les arguments des parties

37. Les gouvernements grec et italien ainsi que la Commission européenne ont présenté des observations écrites et ont comparu à l'audience.

A – *Sur la première question*

38. La Commission soutient que, en vertu des articles 1er, paragraphe 1, et 2, paragraphe 1, de la directive 80/987, le critère qui détermine l'existence des obligations prévues à l'article 3 de la même directive est la compétence d'un État membre à connaître d'une procédure d'insolvabilité se rapportant à l'employeur, et qu'il y a lieu d'apprécier cette question au regard du droit national, parce que les faits de l'affaire au principal sont antérieurs à l'entrée en vigueur du règlement (CE) nº 1346/2000[7].

39. La Commission rappelle néanmoins que, conformément à la jurisprudence, lorsque la procédure d'insolvabilité est ouverte dans un État membre et que l'employeur exerce également ses activités dans un autre État membre où les travailleurs ont été engagés, c'est l'institution de garantie de ce second État membre qui est tenue de payer les créances en application de la directive 80/897.

40. Selon la Commission, tant la loi applicable au contrat de travail que les dispositions de la CNUDM sont dépourvues de pertinence pour déterminer si la directive 80/897 s'applique au litige.

41. De l'avis de la Commission, le droit applicable au contrat de travail n'est pas pertinent parce que l'article 10 de la convention de Rome prévoit que celle-ci régit uniquement les relations privées entre employeur et travailleur, alors que les droits conférés aux travailleurs par la directive 80/987 sont des droits légaux qui résultent de l'insolvabilité de l'employeur et qui s'imposent à l'État qui ouvre la procédure d'insolvabilité.

42. En ce qui concerne la CNUDM, elle ne serait pas pertinente parce que, indépendamment de la règle énoncée à son article 94, ses articles 218 et 220 soumettent les navires à la souveraineté de l'État du port où ils se trouvent, et que les principes relatifs au pavillon et à l'État du port s'appliquent indépendamment du siège de la société propriétaire du navire. Comme le litige présente un lien avec l'État grec, puisque c'est là que la procédure d'insolvabilité a été entamée et s'est déroulée, la Commission estime que les règles du droit de la mer ne sauraient affecter la mise en œuvre de la directive 80/987.

43. Le gouvernement grec considère, quant à lui, que le fait que le siège effectif de l'employeur se trouve en Grèce et que son insolvabilité ait été déclarée dans cet État membre ne saurait rendre applicable la protection prévue par la directive 80/987, car le champ d'application du droit de l'Union ne s'étend normalement pas aux pays tiers, comme le confirment la dérogation prévue à l'article 1er de la directive 80/987 pour le Groenland et les arrêts que la Cour a rendus dans les affaires Mosbaek[8] et Poulsen et Diva Navigation[9]. Selon le gouvernement grec, le fait que le droit maltais régisse la relation de travail ainsi que le fait que, conformément à la directive 80/987, les employeurs doivent contribuer au financement de l'institution de garantie sont en outre déterminants, étant donné que les États

7 — Règlement du Conseil du 29 mai 2000 relatif aux procédures d'insolvabilité (JO L 160, p. 1).

8 — C-117/96, EU:C:1997:415.

9 — C-286/90, EU:C:1992:453.

membres ne sont pas en mesure d'exiger des propriétaires de navires ne battant pas leur pavillon qu'ils s'acquittent de cette obligation. Selon le gouvernement grec, enfin, une interprétation différente aurait pour conséquence que les institutions de garantie des États membres devraient couvrir les créances salariales des ressortissants d'États tiers employés sur des navires sous pavillon d'États tiers.

44. Le gouvernement italien est du même avis que le gouvernement grec. Selon lui, le seul critère pertinent pour que la directive 80/987 soit applicable est le lieu d'exécution de la prestation de travail, puisqu'il ressort de la réglementation de l'Union que le législateur ne tient compte, tout au plus, que des cas dans lesquels l'employeur exerce son activité dans deux États membres et exclut les cas qui ne concernent qu'un État tiers. D'autre part, les deux premiers considérants de la directive 80/987, qui se réfèrent à la «Communauté» et au «marché commun», confirmeraient que la garantie établie par la directive a pour finalité de transférer la charge économique des créances des travailleurs d'une entreprise insolvable vers un État membre pour satisfaire un intérêt social tout en assurant l'équilibre économique des États membres, de telle sorte que cette garantie n'aurait pas de sens dans le cas de travailleurs qui ont travaillé dans des États tiers pour des employeurs d'États tiers. Enfin, de l'avis du gouvernement italien, accorder une garantie sans aucune contrepartie sous forme d'avantage commun risquerait de compromettre la capacité financière des États membres.

B – *Sur la seconde question*

45. La Commission renvoie à l'affaire Commission/Grèce [10], dans laquelle la Cour a jugé que ne peut être considérée comme «équivalente» au sens de l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 80/987 qu'une protection qui assure aux travailleurs les garanties essentielles définies par cette directive. La Commission estime que l'article 29 de la loi 1220/1981 n'offre pas une protection de ce type parce qu'il ne s'applique qu'en cas d'abandon des travailleurs à l'étranger.

46. À l'inverse, le gouvernement grec considère que la réglementation nationale offre une protection équivalente, puisque le fond géré par le NAT remplit l'ensemble des conditions prévues par la directive 80/987, notamment par ses articles 3 et 5. Le fait qu'en 1993 la Commission se soit satisfaite des explications qui lui ont été données quant à la conformité du droit interne à la directive 80/987 après l'arrêt Commission/Grèce (C-53/88, EU:C:1990:380) le prouverait.

V – Appréciation

A – *Sur la première question*

47. Pour répondre à la première question du Symvoulio tis Epikrateias (Conseil d'État), il faut avant tout déterminer s'il n'existe pas de dispositions réglementaires de droit international dont l'application doit primer sur celle de la directive 80/987 dans les circonstances de l'affaire au principal.

48. Cela pourrait être le cas de la CNUDM, dont l'article 92, paragraphe 1, dispose que les navires sont soumis à la «juridiction exclusive en haute mer» de l'État du pavillon, alors que l'article 94, paragraphe 2, sous b), attribue à l'État du pavillon compétence de juridiction «sur le capitaine, les officiers et l'équipage pour les questions d'ordre administratif, technique et social concernant le navire». Comme le navire en cause dans la présente affaire battait pavillon maltais, c'est, conformément à la CNUDM, à la juridiction de cet État tiers (ce que la République de Malte était à l'époque) que les «questions d'ordre social» seraient soumises.

10 — C-53/88, EU:C:1990:380.

49. Par ailleurs, c'est le droit maltais qui s'appliquait à la relation de travail dans la présente affaire, puisque l'article 10, paragraphe 1, sous b), de la convention de Rome établit que le droit applicable au contrat de travail régit l'«exécution des obligations qu'il engendre».

50. Je considère néanmoins qu'en toute hypothèse c'est la directive 80/987 qui doit primer en l'espèce en application du principe de spécialité.

51. En premier lieu, parce que cette directive vise spécifiquement à «protéger les travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur» (premier considérant), ce pourquoi elle impose aux États membres d'établir un mécanisme de garantie des créances impayées des travailleurs en cas d'insolvabilité de l'employeur. Cet objectif de protection est manifestement lié à la relation juridique existant entre le travailleur et l'employeur, à savoir au contrat de travail, mais il n'a rien à voir avec la réglementation ou le régime de ce contrat, à savoir avec les questions typiquement régies par le contrat de travail et qui relèvent du droit maltais en l'espèce par l'effet de la convention de Rome.

52. En second lieu, j'estime que l'applicabilité de la directive 80/987 ne doit pas s'effacer devant celle de la CNUDM, étant donné que la garantie qu'elle impose aux États membres n'a pas de rapport avec le régime juridique dont relèvent les navires ou les espaces maritimes, qui sont les matières auxquelles se limite naturellement l'intérêt du droit international justifiant que l'on attribue la juridiction à l'État du pavillon dans les termes dans lesquels le fait la CNUDM [11].

53. Plus précisément, l'article 92, paragraphe 1, de la CNUDM attribue la juridiction exclusive sur les navires «en haute mer» à l'État du pavillon, ce qui signifie que cette juridiction exclusive ne lui revient pas dans tous les cas. Certes, l'article 94, paragraphe 2, sous b), de la CNUDM soumet «le capitaine, les officiers et l'équipage pour les questions d'ordre administratif, technique et social concernant le navire» à la juridiction de l'État du pavillon. Cette compétence n'est assurément pas soumise à une limite territoriale, mais il semble excessif d'en déduire que cet article réserve nécessairement à l'État du pavillon une juridiction exclusive sur l'ensemble des relations de travail et, en toute hypothèse et au-delà de ces dernières, une compétence pour assurer la protection publique des travailleurs contre l'insolvabilité de l'employeur.

54. Cela étant établi, il convient à présent de déterminer si, dans les termes de la première des questions posées par le Symvoulio tis Epikrateias (Conseil d'État), les travailleurs concernés dans la procédure au principal relèvent du champ d'application de la directive 80/987.

55. Conformément à l'article 1er, paragraphe 1, de la directive 80/987, celle-ci 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». Par ailleurs, l'article 2, paragraphe 1, de la même directive dispose qu'«un employeur est considéré comme se trouvant en état d'insolvabilité» lorsque l'ouverture d'une procédure d'insolvabilité a été demandée ou décidée en application de la réglementation nationale d'un État membre.

56. Il résulte de la combinaison de ces deux articles que la directive 80/987 s'applique aux travailleurs dont les employeurs font l'objet d'une procédure d'insolvabilité en application du droit d'un État membre. C'est précisément le cas dans l'affaire au principal puisqu'un tribunal grec, appliquant le droit grec, a déclaré la faillite de la société qui avait engagé les marins. Les juridictions grecques étaient par ailleurs compétentes parce que le siège effectif de l'employeur se situait sur le territoire grec, ce que le Dioikitiko Protodikeio Athinon (tribunal administratif de première instance d'Athènes) a jugé dans l'arrêt rendu en appel et que la juridiction de renvoi n'a pas remis en cause.

11 — C'est pourquoi, dans l'arrêt Poulsen et Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453), la Cour a subordonné l'interprétation du droit de l'Union concerné à l'époque à sa conformité au droit international.

57. Dans ce contexte, il existe selon moi deux facteurs qui militent en faveur d'une réponse affirmative à la première question. En premier lieu, le fait qu'un tribunal d'un État membre ait déclaré l'insolvabilité de l'employeur en application de son droit national, après avoir constaté que le siège effectif de l'employeur se trouvait sur son territoire. En second lieu, la finalité sociale de la directive 80/987.

58. En effet, ce sont des «institutions de garantie», dont le financement – «à moins [qu'il] ne soit assuré intégralement par les pouvoirs publics» [article 5, sous b)] – incombe aux employeurs sous la forme de contributions, qui doivent mettre en œuvre la protection assurée par la directive 80/987. L'employeur insolvable en cause ici n'a certainement pas contribué au financement de l'institution de garantie grecque, à savoir le NAT, puisque sa société a été constituée dans un État tiers.

59. Cependant, l'article 5, sous c), de la directive 80/987 prescrit que «l'obligation de paiement des institutions existe *indépendamment de l'exécution des obligations de contribuer au financement*» [12]. Il est clair que cela est dû à l'obligation incombant à l'État membre de prendre les «mesures nécessaires afin que des institutions de garantie assurent […] le paiement des créances impayées des travailleurs salariés» [13] et de fixer les «modalités de l'organisation, du financement et du fonctionnement des institutions de garantie» [14].

60. Le fait que le siège effectif de l'employeur insolvable se trouvait en Grèce étant établi et incontesté, on peut se rallier à l'appréciation du Dioikitiko Protodikeio Athinon (tribunal administratif de première instance d'Athènes) selon laquelle l'État grec avait la responsabilité de lui faire respecter les obligations incombant à tout employeur établi formellement et effectivement en Grèce, notamment celle de contribuer au financement de l'institution de garantie. Le fait qu'il s'en soit abstenu ne saurait avoir pour conséquence de faire subir un préjudice aux travailleurs affectés par son insolvabilité, car l'article 5, sous c), de la directive 80/987 impose qu'ils soient protégés par l'institution de garantie «indépendamment de l'exécution des obligations de contribuer [à son] financement». Dès lors, il n'y a pas nécessairement de correspondance entre le droit à indemnisation et l'exécution de l'obligation de contribution, étant donné que ce droit ne naît que si le cas de figure décrit à l'article 1er, paragraphe 1, de la directive 80/987 survient, à savoir si les travailleurs ont à l'égard de leur employeur devenu insolvable des créances découlant de leurs contrats de travail.

61. Par conséquent, et à titre de première conclusion intermédiaire, je propose à la Cour de répondre à la première des questions posées en ce sens que la directive 80/987 est applicable au cas des créances salariales impayées aux marins engagés pour travailler sur un navire battant pavillon d'un État tiers par une société qui, tout en ayant son siège statutaire sur le territoire de cet État tiers, a son siège effectif sur le territoire de l'État membre où les marins ont été engagés et qui a été déclarée en faillite par un tribunal de cet État membre en application du droit de ce même État membre. Le fait que les contrats de travail relèvent du droit de l'État tiers et que la société employeur n'ait pas contribué au financement de l'institution de garantie de l'État membre en question est dépourvu de pertinence.

B – *Sur la seconde question*

62. Par sa seconde question, le Symvoulio tis Epikrateias (Conseil d'État) demande s'il faut considérer qu'une garantie prévue uniquement en cas d'abandon à l'étranger de marins grecs enrôlés sur des navires battant pavillon grec ou sur des navires étrangers affiliés au NAT est une «protection équivalente» au sens de l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 80/987.

12 — Mise en italique par mes soins.

13 — Article 3, paragraphe 1.

14 — Article 5.

63. Après avoir établi qu'en effet la directive 80/987 est applicable aux travailleurs qui se trouvent dans la situation décrite au principal, comme le propose la juridiction de renvoi, il y a lieu d'examiner si la protection prévue par la législation grecque pour les marins qui se trouvent dans la situation prévue par la loi 1120/1981 est une «protection équivalente» à celle qui est garantie par la directive 80/987.

64. Selon la juridiction de renvoi, la réglementation nationale concernée se limite à garantir, jusqu'à un maximum de trois mois de salaire et indemnités de base, fixés conformément aux conventions collectives concernées, les rétributions des marins grecs engagés sur des navires battant pavillon grec ou sur des navires étrangers affiliés au NAT uniquement dans l'hypothèse où ces travailleurs ont été abandonnés à l'étranger. La question qui se pose est donc de savoir si, en limitant le champ d'application de la directive 80/987 en ces termes, le législateur grec a correctement transposé la directive dans le droit national.

65. L'article 1er, paragraphe 1, de la directive 80/987 dispose que celle-ci «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 l'article 2 paragraphe 1». Par ailleurs, le paragraphe 2 du même article autorise «à titre exceptionnel» les États membres à «exclure du champ d'application de la présente directive les créances de certaines catégories de travailleurs salariés». Ils peuvent le faire «en raison de la nature particulière du contrat de travail ou de la relation de travail […] ou en raison de l'existence d'autres formes de garantie assurant aux travailleurs salariés une protection équivalente à celle qui résulte de la présente directive». En toute hypothèse, les catégories de travailleurs salariés qui peuvent être exclus du champ d'application de la directive 80/987 sont celles qui figurent à l'annexe de celle-ci.

66. Dans le cas de la Grèce, il ressort du titre I de l'annexe susmentionnée que la catégorie de travailleurs exclus en raison de la nature particulière de leur contrat de travail est la suivante: «[l]e patron et les membres de l'équipage d'un bateau de pêche, si et dans la mesure où ils sont payés sous forme de participation aux gains ou aux recettes brutes du bateau». D'autre part, le titre II de l'annexe dispose que les travailleurs exclus parce qu'ils bénéficient d'autres formes de garantie sont les «équipages de navires de mer».

67. En ce qui concerne ces exclusions, le critère pris en compte est donc toujours exclusivement celui de la catégorie des travailleurs, et jamais celui des circonstances dans lesquelles s'est produit le défaut de paiement des créances salariales dû à l'insolvabilité de l'employeur. La protection imposée par la directive 80/987 s'étend aux créances des travailleurs salariés à l'égard d'employeurs insolvables, sans qu'il soit possible de prévoir des exceptions autres que celles que prévoit l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 80/987 et donc sans que l'on puisse considérer comme conforme à sa finalité une réglementation nationale qui introduit des conditions telles que celles qui sont prévues à l'article 29 de la loi 1220/1981, à savoir qu'il s'agisse de marins grecs enrôlés sur des navires battant pavillon grec ou sur des navires étrangers affiliés au NAT et abandonnés à l'étranger.

68. Au vu de ce qui précède, il est clair, selon moi, que la protection accordée par la réglementation nationale à des travailleurs nationaux déterminés dans des circonstances aussi particulières que celles que nous venons de décrire ne peut pas être considérée comme une «protection équivalente» à celle qu'accorde la directive 80/987 lorsque les créances salariales de travailleurs sont impayées en raison de l'insolvabilité de l'employeur, et qu'elle ne saurait connaître d'autres exceptions que celles qui sont expressément admises par cette directive. Par conséquent, force est de rappeler la jurisprudence de la Cour invoquée par la Commission en ce sens «qu'il résulte tant de la finalité de la directive [80/987], qui tend à assurer un minimum de protection à tous les travailleurs, que du caractère exceptionnel de la possibilité d'exclusion prévue par l'article 1er, paragraphe 2, que ne peut être considérée comme 'équivalente' au sens de cette disposition qu'une protection qui, tout en étant fondée sur un système dont les modalités diffèrent de celles prévues par la directive, assure aux travailleurs les garanties

essentielles définies par celle-ci» [15].

69. Par conséquent et à titre de seconde conclusion intermédiaire, je propose à la Cour de répondre à la seconde question en ce sens que la prestation prévue à l'article 29 de la loi 1220/1981 n'est pas une «protection équivalente» à celle qu'exige l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 80/987.

VI – Conclusion

70. Compte tenu des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre aux questions formulées dans la demande de décision préjudicielle dans les termes suivants:

1) 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, est applicable au cas des créances salariales impayées aux marins engagés pour travailler sur un navire battant pavillon d'un État tiers par une société qui, tout en ayant son siège statutaire sur le territoire de cet État tiers, a son siège effectif sur le territoire de l'État membre où les marins ont été engagés et qui a été déclarée en faillite par un tribunal de cet État membre en application du droit de ce même État membre. Le fait que les contrats de travail relèvent du droit de l'État tiers et que la société employeur n'ait pas contribué au financement de l'institution de garantie de l'État membre en question est dépourvu de pertinence.

2) La prestation prévue à l'article 29 de la loi 1220/1981 n'est pas une «protection équivalente» à celle qu'exige l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 80/987.

15 — Arrêt Commission/Grèce (C-53/88, EU:C:1990:380, point 19).