

Arrêt de la Cour de justice, Francovich, affaires jointes C-6/90 et C-9/90 (19 novembre 1991)

Légende: L'arrêt Francovich pose le principe de la responsabilité de l'État, vis-à-vis des particuliers, pour les dommages découlant du manque de transposition d'une directive.

L'obligation de réparation de l'État a lieu indépendamment de l'effet direct de la directive: même si les dispositions qui confèrent des droits aux particuliers ne sont pas assez précises et inconditionnelles pour être directement invoquées, le particulier est considéré comme lésé par l'inexécution de l'État.

Source: Recueil de la jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance. 1991. [s.l.].

Copyright: Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/arret_de_la_cour_de_justice_francovich_affaires_jointes_c_6_90_et_c_9_90_19_novembre_1991-fr-3781d841-e777-4590-8cc0-f644f46f3776.html

Date de dernière mise à jour: 23/10/2012

Affaires jointes C-6/90 et C-9/90 Andrea Francovich e.a. contre République italienne

(demandes de décision préjudicielle, formées les preture di Vicenza et di Bassano del Grappa)

« Non-transposition d'une directive - Responsabilité de l'État membre »

[...]

Sommaire de l'arrêt

*1. Actes des institutions - Directives - Effet direct - Conditions - Diversité des moyens permettant d'atteindre le résultat prescrit - Absence d'incidence
(Traité CEE, art. 189, alinéa 3)*

*2. Politique sociale - Rapprochement des législations - Protection des travailleurs en cas d'insolvabilité de l'employeur - Directive 80/987 - Articles 1^{er} à 5 - Effets dans les rapports entre État et particuliers
(Directive du Conseil 80/987, art. 1^{er} à 5)*

*3. Droit communautaire - Droits conférés aux particuliers - Violation par un État membre - Obligation de réparer le préjudice causé aux particuliers
(Traité CEE, art. 5)*

*4. Droit communautaire - Droits conférés aux particuliers - Violation, par un État membre, de l'obligation de transposer une directive - Obligation de réparer le préjudice causé aux particuliers - Conditions - Modalités de la réparation - Application du droit national - Limites
(Traité CEE, art. 189, alinéa 3)*

1. La faculté, pour l'État membre destinataire d'une directive, de choisir parmi une multiplicité de moyens possibles en vue d'atteindre le résultat prescrit par celle-ci n'exclut pas la possibilité, pour les particuliers, de faire valoir devant les juridictions nationales les droits dont le contenu peut être déterminé avec une précision suffisante sur la base des seules dispositions de la directive.

2. Bien que les dispositions de la directive 80/987, relative à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur, soient suffisamment précises et inconditionnelles en ce qui concerne la détermination des bénéficiaires et le contenu de la garantie, les intéressés ne peuvent pas, à défaut de mesures d'application prises par un État membre dans les délais, se prévaloir de ces dispositions devant les juridictions nationales du fait que, d'une part, les dispositions de la directive ne précisent pas l'identité du débiteur de cette garantie et, d'autre part, l'État ne saurait être considéré comme débiteur au seul motif qu'il n'a pas pris dans les délais les mesures de transposition.

3. La pleine efficacité des normes communautaires serait mise en cause et la protection des droits qu'elles reconnaissent serait affaiblie si les particuliers n'avaient pas la possibilité d'obtenir réparation lorsque leurs droits sont lésés par une violation du droit communautaire imputable à un État membre. Cette possibilité de réparation à charge de l'État membre est particulièrement indispensable lorsque le plein effet des normes communautaires est subordonné à la condition d'une action de la part de l'État et que, par conséquent, les particuliers ne peuvent pas, à défaut d'une telle action, faire valoir devant les juridictions nationales les droits qui leur sont reconnus par le droit communautaire.

Il en résulte que le principe de la responsabilité de l'État, pour les dommages causés aux particuliers par des violations du droit communautaire qui lui sont imputables, est inhérent au système du traité.

L'obligation pour les États membres de réparer ces dommages trouve également son fondement dans l'article 5 du traité, en vertu duquel ceux-ci sont tenus de prendre toutes mesures générales ou particulières pour assurer l'exécution du droit communautaire et, par conséquent, pour effacer les conséquences illicites d'une violation du droit communautaire.

4. Si la responsabilité de l'État membre pour réparer les dommages causés aux particuliers par les violations du droit communautaire qui lui sont imputables est imposée par le droit communautaire, les conditions dans lesquelles un droit à réparation est ouvert dépendent de la nature de la violation du droit communautaire qui est à l'origine du dommage causé.

Dans le cas d'un État membre qui méconnaît l'obligation lui incombant, en vertu de l'article 189, troisième alinéa, du traité, de prendre toutes les mesures nécessaires pour atteindre le résultat prescrit par une directive, la pleine efficacité de cette norme de droit communautaire impose un droit à réparation dès lors que trois conditions sont réunies, à savoir, en premier lieu, que le résultat prescrit par la directive comporte l'attribution de droits au profit des particuliers, en second lieu, que le contenu de ces droits puisse être identifié sur la base des dispositions de la directive et, en troisième lieu, qu'il existe un lien de causalité entre la violation de

l'obligation qui incombe à l'Etat et le dommage subi par les personnes lésées.

En l'absence d'une réglementation communautaire, c'est dans le cadre du droit national de la responsabilité qu'il incombe à l'État de réparer les conséquences du préjudice causé. Néanmoins, les conditions de fond et de forme fixées par les différentes législations nationales en la matière ne sauraient être moins favorables que celles qui concernent des réclamations semblables de nature interne et ne sauraient être aménagées de manière à rendre excessivement difficile ou pratiquement impossible l'obtention de la réparation.

RAPPORT D'AUDIENCE

Présenté dans les affaires C-6/90 et C-9/90*

I - Faits et procédure

1. Aux termes de son article 1^{er}, 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), s'applique aux créances des travailleurs salariés à l'égard des employeurs qui se trouvent en état d'insolvabilité (situation bien définie à l'article 2). Les États membres peuvent, à titre exceptionnel et sous certaines conditions, exclure du champ d'application de la directive certaines catégories de travailleurs énumérées en annexe de la directive.

En vertu de l'article 3, les travailleurs doivent pouvoir recevoir des institutions de garantie compétentes le paiement des créances impayées 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 par l'État membre. Ce dernier peut choisir à cet effet entre trois possibilités, soit a) la date de la survenance de l'insolvabilité de l'employeur ou b) celle du préavis de licenciement du travailleur salarié concerné, donné en raison de l'insolvabilité de l'employeur ou c) celle de la survenance de l'insolvabilité de l'employeur ou celle de la cessation du contrat de travail ou de la relation de travail du travailleur salarié concerné, intervenue en raison de l'insolvabilité de l'employeur. En fonction de ce choix, l'État membre a la faculté de limiter l'obligation de paiement aux périodes précisées à l'article 4 (trois mois ou huit semaines). Le paragraphe 2 de cet article prévoit aussi la possibilité de limitation de la garantie sous forme d'un plafond.

L'article 5 dispose que les États membres fixent les modalités de l'organisation, du financement et du fonctionnement des institutions de garantie. Selon cet article, le patrimoine de ces institutions doit être indépendant du capital d'exploitation des employeurs, ceux-ci doivent contribuer au financement, à moins que celui-ci ne soit assuré intégralement par les pouvoirs publics et, enfin, l'obligation de paiement des institutions existe indépendamment de l'exécution des obligations de contribuer au financement.

2. Les États membres étaient tenus de se conformer à cette directive au plus tard le 23 octobre 1983. La République italienne n'ayant pas respecté cette obligation, la Cour a constaté son manquement par arrêt du 2 février 1989, *Commission/Italie* (22/87, Rec. p. 143).

3. M. Francovich, partie au principal dans l'affaire C-6/90, avait travaillé pour l'entreprise « CDN Elettronica SnC » à Vicenza, du 11 janvier 1983 au 7 avril 1984, en ne recevant que des acomptes sporadiques sur son salaire. Il a donc introduit un recours devant la pretura di Vicenza qui, par jugement du 31 janvier 1985, a condamné l'entreprise défenderesse au paiement d'une somme d'environ 6 millions de LIT.

Au cours de la phase exécutoire, l'huissier du tribunal de Vicenza, après s'être rendu plusieurs fois au siège de l'entreprise en trouvant toujours les locaux fermés, a dû rédiger un procès-verbal de saisie négatif.

M. Francovich a donc invoqué le droit d'obtenir de l'État italien les garanties prévues par la directive 80/987 ou, accessoirement, un dédommagement.

4. Dans l'affaire C-9/90, Danila Bonifaci et trente-trois autres salariées ont introduit un recours, le 20 avril 1989, devant la pretura di Bassano del Grappa, en indiquant qu'elles avaient travaillé en qualité de salariées pour l'entreprise « Gala Confezioni Srl », déclarée en faillite le 5 avril 1985. Au moment de la cessation des relations de travail, les demanderesses étaient créancières d'un total de plus de 253 millions de LIT qui avait

été admis au passif de l'entreprise mise en faillite. Plus de cinq ans après la faillite, aucune somme ne leur avait été versée et le syndic de la faillite leur avait fait savoir qu'une répartition, même partielle, en faveur des requérantes était absolument improbable.

En conséquence, ces dernières ont cité la République italienne en justice demandant, compte tenu de l'obligation qui lui incombait d'appliquer la directive 80/987 à partir du 23 octobre 1983, qu'elle soit condamnée à leur payer les créances qui leur sont dues à titre d'arriérés de salaires, au moins pour les trois dernières mensualités ou, à défaut, à leur verser un dédommagement.

5. Estimant que les litiges comportaient une appréciation de l'interprétation de la réglementation communautaire en cause, le pretore di Vicenza, par ordonnance du 9 juillet 1989, et le pretore di Bassano del Grappa, par ordonnance du 30 décembre 1989, ont décidé, en application de l'article 177 du traité CEE, de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice se soit prononcée à titre préjudiciel sur les questions suivantes, identiques dans les deux affaires:

« 1) En vertu du droit communautaire en vigueur, le particulier qui a été lésé par l'inexécution par l'État de la directive 80/987 - inexécution constatée par arrêt de la Cour de justice – peut-il réclamer l'accomplissement par cet État des dispositions qu'elle contient, qui sont suffisamment précises et inconditionnelles en invoquant directement, à l'égard de l'État membre défaillant, la réglementation communautaire afin d'obtenir les garanties que cet État devait assurer et, de toute manière, réclamer la réparation des dommages subis en ce qui concerne les dispositions qui ne jouissent pas de cette prérogative?

2) Les dispositions combinées des articles 3 et 4 de la directive 80/987 du Conseil doivent-elles être interprétées en ce sens que, dans le cas où l'État n'a pas fait usage de la faculté d'introduire des limites visées à l'article 4, cet État est tenu de payer les droits des travailleurs salariés dans la mesure établie par l'article 3?

3) En cas de réponse négative à la question n° 2, qu'il plaise à la Cour établir quelle est la garantie minimale que l'État doit assurer, en vertu de la directive 80/987, au travailleur ayant droit de manière que la part de salaire due à celui-ci puisse être considérée comme exécution de la directive elle-même. »

6. Les ordonnances de renvoi ont été enregistrées au greffe de la Cour le 8 janvier 1990 dans l'affaire C-6/90 et le 15 janvier 1990 dans l'affaire C-9/90.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut (CEE) de la Cour de justice, des observations écrites ont été déposées :

- le 24 avril 1990 par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Giuliano Marengo et M^{me} Karen Banks, membres de son service juridique, en qualité d'agents,

- le 26 avril 1990 par le gouvernement italien, représenté par M. Oscar Fiumara, avocat de l'État,

- le 3 mai 1990 par le gouvernement néerlandais, représenté par M. B. R. Bot, secrétaire général au ministère des Affaires étrangères,

- le 4 mai 1990 par le gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M. Richard Plender QC, barrister of The Temple, et M. J. E. Collins, du Treasury Solicitor's Department,

- le 4 mai 1990 par Andrea Francovich et Danila Bonifaci e.a., représentées par M^{es} Claudio Mondin, Aldo Campesan et Alberto dal Ferro, avocats au barreau de Vicenza.

Par ordonnance du 14 mars 1990, la Cour a décidé de joindre les deux affaires aux fins de la procédure et de l'arrêt.

Conformément à l'article 95, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour de justice, le gouvernement italien a, par lettre du 29 mai 1990, demandé que les affaires soient tranchées en séance

plénière.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalables.

II - Résumé des observations déposées devant la Cour

7. *Andrea Francovich et Danila Bonifaci e.a., requérants au principal* (ci-après « requérants »), rappellent en premier lieu la jurisprudence constante de la Cour selon laquelle « dans tous les cas où des dispositions d'une directive apparaissent comme étant, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises, les particuliers sont fondés à les invoquer à l'encontre de l'État, soit lorsque celui-ci s'abstient de transposer dans les délais la directive en droit national, soit lorsqu'il en fait une transposition incorrecte » (arrêt du 8 octobre 1987, *Kolpinghuis Nijmegen BV*, 80/86, Rec. p. 3969). La Cour a précisé la notion d'État en admettant la possibilité d'invoquer de telles directives à l'encontre des organismes de la sécurité sociale d'une certaine région d'un État (arrêt du 26 février 1986, *Marshall*, 152/84, Rec. p. 723) ou d'un organisme responsable du personnel de police dans une zone déterminée (arrêt du 15 mai 1986, *Johnston*, 222/84, Rec. p. 1651).

Pour les requérants, il est donc nécessaire de vérifier si les dispositions de la directive 80/987 prévoyant l'obligation de paiement des salaires impayés pendant la période qui se situe avant une date déterminée sont suffisamment précises et inconditionnelles.

Le premier problème qui se pose est celui de savoir si la réalisation de ces deux conditions est mise en cause par la possibilité, laissée aux États membres, de choisir entre trois dates différentes pour fixer le moment à partir duquel la garantie du paiement des créances doit être assurée. Les requérants font valoir qu'il n'y a pas lieu d'apprécier le caractère « précis et inconditionnel » d'une directive en fonction de la possibilité de choix laissée aux États membres, mais en fonction de la marge d'appréciation effective reconnue à chacun d'entre eux. La possibilité de choix ne constitue donc qu'un effort pour formuler un concept « précis et inconditionnel » qui soit correct sur le plan juridique et compatible sur le plan technique avec la multiplicité d'ordres juridiques nationaux. Le caractère précis et inconditionnel résulte de la présence de limites auxquelles on ne peut déroger et qui ne relèvent pas du pouvoir discrétionnaire.

Dans le cas de cette directive, une telle limite est constituée par la date à laquelle l'insolvabilité est déclarée, date à partir de laquelle l'État doit obligatoirement mettre en oeuvre le paiement par les institutions de garantie. Toutes les hypothèses prévues à l'article 3 présupposent l'insolvabilité et, comme telles, lui sont logiquement et chronologiquement postérieures.

Le deuxième problème à résoudre tient au fait que les versements faits aux travailleurs doivent être effectués par les institutions de garantie. Selon les requérants, la nécessité de créer ces institutions de garantie représente une obligation accessoire de l'État et le fait de ne pas les créer constitue une inexécution des dispositions de la directive. Une telle création, dont les modalités et caractéristiques sont définies à l'article 5 de la directive, ne fait pas apparaître un destinataire qui serait différent de l'État, mais constitue seulement la modalité ou l'instrument technique à travers lequel l'État membre s'acquitte d'une obligation qui lui incombe.

Enfin, quant à la possibilité donnée aux États membres par l'article 4 de la directive de réduire, en respectant certaines conditions minimales, la période de paiement prévue à l'article 3, les requérants ajoutent que la faculté d'introduire des limites n'est pas absolue, mais assortie d'une marge très précise en dessous de laquelle l'État ne peut pas descendre et que, tant que l'État n'a pas fait usage d'une telle possibilité, l'article 3 s'applique de manière pleine et inconditionnelle. Ils relèvent que, dans l'arrêt du 26 février 1986, *Marshall*, précité, la Cour a reconnu que la faculté de dérogation prévue de manière abstraite en faveur des États membres dans une autre disposition d'une directive, n'affecte en rien le caractère inconditionnel d'une autre disposition. Ainsi, l'obligation de paiement, au moins en ce qui concerne le minimum prévu, n'est pas soumise à condition.

8. Les requérants invoquent une deuxième série d'arguments pour démontrer le caractère précis et

inconditionnel de la directive. Ils font valoir que la République italienne a prétendu dans l'affaire 22/87, précitée, que certaines dispositions de la loi italienne n° 297 du 29 mai 1982 (GU n° 148 du 7.6.1982) pouvaient être considérées comme des mesures d'exécution de la directive en cause. Ainsi, dans l'esprit du législateur, l'institution, par cette loi, d'un fonds de garantie était l'instrument technique par lequel les dispositions de la directive étaient partiellement mises en oeuvre. En effet, une lecture attentive de cette loi fait apparaître que le fonds de garantie institué présente les caractéristiques exigées à l'article 5 de la directive.

Les requérants en déduisent par conséquent que, même si on admet le caractère conditionnel de l'article 3 de la directive du fait que ce sont les institutions de garantie et non pas l'État qui sont tenues d'assurer le paiement des créances impayées, ces institutions existent déjà dans l'ordre juridique italien. En outre, ils font valoir que l'article 2 de la loi italienne n° 297/82 a déjà effectué le choix prévu à l'article 3, paragraphe 2, de la directive, en faisant une distinction entre les diverses modalités selon lesquelles l'insolvabilité peut se manifester en relation avec les différentes procédures existant dans l'ordre juridique interne. La Cour n'aurait donc pas à se prononcer sur la qualification des articles 3 et 5 de la directive, car, d'un côté, ces articles ont été transposés de manière adéquate dans la réglementation nationale et, d'autre part, l'insuffisance de la réglementation sur le traitement versé à la fin de la relation de travail a déjà été constatée en théorie par la Cour dans son arrêt dans l'affaire 22/87, précitée.

9. Pour le cas où la Cour n'admettrait pas l'effet direct des dispositions de la directive, les requérants soutiennent que les éléments nécessaires et suffisants pour retenir une responsabilité de l'État à l'égard des bénéficiaires des dispositions de la directive sont, d'une part, le fait que l'État n'a pas respecté les dispositions de la directive et, d'autre part, l'existence d'un préjudice subi par les travailleurs comme conséquence de l'omission d'agir de l'État membre.

Ils soutiennent que la difficulté éventuelle dans l'évaluation concrète du dommage subi, qui découle du choix offert aux États membres à l'article 3 de la directive, n'exclut pas que l'on puisse déterminer la responsabilité de l'État et le droit des travailleurs à une indemnisation que le juge national, en l'absence d'autres critères, pourra évaluer en équité, tel que cela est prévu pour de tels cas à l'article 432 du code de procédure civile italien.

Selon les requérants, cet argument est, de plus, corroboré par la jurisprudence de la Cour. Cette dernière a, en effet, précisé que, si elle constate qu'un acte législatif ou administratif émanant d'un État membre est contraire au droit communautaire, cet État est obligé, en vertu de l'article 86 du traité CECA, aussi bien de rapporter l'acte dont il s'agit que de réparer les effets illicites qu'il a pu produire (arrêt du 16 décembre 1960, Humblet, 6/60, Rec. p. 1124); de même, la Cour a souvent affirmé que l'objet d'une action en vertu de l'article 169 du traité peut consister à établir la base d'une responsabilité qu'un État membre peut encourir en conséquence de son manquement à l'égard, notamment, de particuliers (arrêt du 7 février 1973, Commission/Italie, 39/72, Rec. p. 101; arrêt du 20 février 1986, Commission/ Italie, 309/84, Rec. p. 599; arrêt du 17 juin 1987, Commission/ Italie, 154/85, Rec. p. 2717). L'effet utile des directives se verrait affaibli si les justiciables étaient empêchés de s'en prévaloir en justice et les juridictions nationales empêchées de les prendre en considération en tant qu'élément de droit communautaire (arrêt du 19 janvier 1982, Becker, 8/81, Rec. p. 53). Ainsi, dans les cas de dispositions suffisamment précises et inconditionnelles, c'est au juge national qu'incombe l'obligation en question, consistant à garantir à un particulier la possibilité d'invoquer directement ces dispositions à l'encontre de l'État, et dans le cas où, en revanche, les dispositions d'une directive n'ont pas un effet direct, le juge national devra garantir à un particulier lésé un droit à être indemnisé.

Dans le cas de l'espèce, où le manquement de la République italienne a été constaté par l'arrêt dans l'affaire 22/87, précité, la responsabilité de l'État paraît clairement établie, ainsi que cela résulte notamment de l'arrêt du 22 janvier 1976, Russo (60/75, Rec. p. 45), dans lequel la Cour a affirmé que, « dans le cas où un tel préjudice aurait été causé par le fait d'une violation du droit communautaire, il incomberait à l'État d'en assumer, à l'égard de la personne lésée, les conséquences dans le cadre des dispositions du droit national relatives à la responsabilité de l'État ». Les requérants rappellent la jurisprudence constante de la Cour en matière de remboursement de taxes, dans laquelle elle a signalé qu'un tel remboursement ne peut pas être

subordonné à des règles de preuve qui rendent pratiquement impossible l'exercice de ce droit (arrêt du 9 novembre 1983, San Giorgio, 199/82, Rec. p. 3595). Ils ajoutent que, étant donné le fondement privilégié d'un préjudice découlant du défaut de transposition d'une directive, le juge national doit en toute hypothèse garantir l'indemnisation, sans qu'une éventuelle enquête sur l'élément subjectif de l'infraction puisse signifier en pratique une impossibilité, pour le particulier lésé, d'obtenir satisfaction.

10. Enfin, en ce qui concerne la deuxième et la troisième questions, les requérants font valoir que les dispositions combinées des articles 3 et 4 de la directive 80/987 doivent être interprétées en ce sens que l'État qui n'a pas fait usage de la faculté d'introduire les limites visées à l'article 4 est tenu au paiement des créances des salariés dans les conditions fixées à l'article 3, puisqu'il serait injuste qu'un État qui n'a pas exécuté une directive puisse se prévaloir des dispositions qui peuvent s'avérer utiles pour limiter sa responsabilité.

11. Le *gouvernement italien* fait valoir que les dispositions de la directive 80/987 ne peuvent pas être considérées comme inconditionnelles et suffisamment précises. Selon lui, il suffit à cet effet de constater que les États membres doivent prévoir et constituer des institutions de garantie ad hoc ainsi que déterminer leur mode de fonctionnement et de financement, qu'ils ont la faculté d'exclure de la garantie certaines catégories de travailleurs et qu'ils peuvent limiter le montant de cette garantie.

S'il y avait lieu de considérer la directive comme inconditionnelle et précise, le juge national serait tenu de vérifier que toutes les conditions mentionnées dans la directive sont réunies pour que les particuliers puissent faire valoir leurs droits. Il devrait ainsi s'assurer que l'employeur est insolvable au sens de l'article 2, que les travailleurs n'entrent pas dans les catégories qui peuvent être exclues, que leur cas entre dans le champ d'application de chacune des hypothèses minimales indiquées à l'article 4. Le fait que les conditions d'une seule de ces hypothèses soient réunies n'apparaît pas comme suffisant, étant donné que celle-ci aurait pu être exclue par le législateur national. Si toutes ces conditions étaient réunies, le particulier pourrait invoquer le droit en se référant à la moins favorable des hypothèses. Le gouvernement italien estime qu'en tout cas l'obstacle que constitue la faculté accordée aux États membres de fixer un plafond de garantie apparaît difficilement franchissable.

12. La *Commission* examine en premier lieu si la directive est suffisamment précise et inconditionnelle quant à la définition des travailleurs concernés et aux droits qu'ils peuvent faire valoir. Ainsi, selon elle, les travailleurs sont clairement définis dans les articles 1^{er} et 2 de la directive par l'emploi d'expressions précises, avec un renvoi aux dispositions générales du droit du travail, qui ne nécessitent aucun complément de la part des États membres. En ce qui concerne les catégories de travailleurs qui pourraient être exclues, elles sont clairement définies dans l'annexe de la directive.

A propos des dispositions de la directive qui prévoient en faveur des États membres des possibilités de réduire les garanties données aux travailleurs, la Commission souligne qu'il ne s'agit que d'une possibilité, et non pas d'une fourchette à l'intérieur de laquelle les États membres doivent obligatoirement faire un choix. Il en résulte que ces dispositions ne sont pas opposables au travailleur par un État membre qui, n'ayant pas pris les mesures de transposition, n'a pas fait usage de la faculté que prévoit la directive. Il paraît incompatible avec la théorie de l'effet direct des directives que, si une directive définit de manière précise les droits des particuliers, l'État ayant manqué à son obligation puisse invoquer son propre manquement en affirmant que, s'il avait procédé à la transposition de la directive, il aurait pu légitimement fixer les droits du particulier à un niveau plus bas (voir l'arrêt du 23 mars 1987, McDermott et Cotter, point 15, 286/85, Rec. p. 1453). Quant à l'article 10 de la directive, qui permet aux États membres de régler les cas d'abus et de collusion, la Commission souligne que l'absence de règles nationales sur les cas anormaux ne peut pas faire obstacle à l'effet direct des dispositions qui définissent les créances des travailleurs dans les cas normaux.

Même si on estimait que les dispositions en question tendent à délimiter la marge de manœuvre dont les États membres disposent pour faire un choix, cette marge permet dans tous les cas de fixer la créance minimale du travailleur et ne constitue donc pas un obstacle à l'effet direct de la directive.

13. La Commission examine en second lieu s'il est possible de faire valoir ces droits vis-à-vis de l'État. A cet

effet, il faut examiner la nature des institutions de garantie pour déterminer s'il s'agit de débiteurs indépendants de l'État ou s'il est possible de les assimiler à celui-ci, tout au moins pour la réalisation des effets directs. Il faudrait donc démontrer que la responsabilité financière pour les prestations prévues par la directive incombe en dernière analyse à l'État. Cette possibilité d'assimilation des institutions à l'État repose sur l'interprétation de l'article 5, sous b), de la directive, selon lequel « les employeurs doivent contribuer au financement (de l'institution de garantie), à moins que celui-ci ne soit assuré intégralement par les pouvoirs publics ». Ainsi, la directive prévoit comme faculté alternative le financement intégral des institutions par l'État.

La Commission fait donc un pas de plus dans la ligne du raisonnement suivi à propos de l'article 4 pour affirmer que, quand la directive prévoit la possibilité d'une application selon le principe de la responsabilité financière de l'État, ce dernier ne peut pas se soustraire à cette responsabilité en alléguant qu'il aurait pu également appliquer la directive d'une autre manière. Il est inadmissible qu'un État puisse se soustraire à l'obligation de paiement en alléguant que, s'il avait respecté l'obligation d'appliquer la directive, il aurait pu faire supporter une partie, ou peut-être la totalité, de la charge financière par d'autres personnes.

14. Enfin, la Commission soutient que, pour le cas où la Cour n'accepterait pas le caractère inconditionnel et suffisamment précis de la directive, il existe un droit à dédommagement à l'encontre de l'État qui a manqué à son obligation. En premier lieu, elle rappelle la jurisprudence de la Cour selon laquelle la responsabilité des institutions communautaires relève de la compétence exclusive du juge communautaire, tandis que celle des organes du gouvernement national relève de la compétence du juge national (arrêts du 13 février 1979, Granaria, 101/78, Rec. p. 623; du 10 juin 1982, Interagra, 217/81, Rec. p. 2233; et du 27 septembre 1988, Asteris, 106/87 à 120/87, Rec. p. 5515). Ensuite, elle rappelle la jurisprudence de la Cour qui évoque l'importance des arrêts rendus à l'issue d'une procédure d'infraction aux fins d'établir la responsabilité de l'État à l'égard des particuliers (voir, notamment, les arrêts du 16 décembre 1960, Humblet, 6/60, précité; du 7 février 1973, Commission/Italie, 39/72, précité; du 20 février 1986, Commission/Italie, 309/84, précité; du 17 juin 1987, Commission/Italie, 154/85, précité; du 18 janvier 1990, Commission /Grèce, C-287/87, Rec. p. I-125).

Pour la Commission, ces affirmations sont renforcées par l'arrêt du 22 janvier 1976, Russo, précité (60/75), dans lequel la Cour a affirmé que, « dans le cas où un tel préjudice aurait été causé par le fait d'une violation du droit communautaire, il incomberait à l'État d'en assumer, à l'égard de la personne lésée, les conséquences dans le cadre des dispositions du droit national relatives à la responsabilité de l'État ». La Cour a également précisé dans cet arrêt la différence entre le domaine de l'illicite et celui du droit à des dommages-intérêts, le premier étant plus vaste que le second. Un acte illicite dont l'État doit répondre vis-à-vis de la Communauté n'implique pas forcément une responsabilité extracontractuelle à l'égard des particuliers. Cette responsabilité n'existe que si et dans la mesure où la disposition a pour but de protéger des intérêts particuliers, c'est-à-dire dans la mesure où cette disposition accorde un droit aux particuliers. Ainsi, la Cour a transposé à la responsabilité extracontractuelle des États pour violation du droit communautaire une limite qu'elle avait déjà reconnue à la responsabilité extracontractuelle des institutions (arrêts du 14 juillet 1961, Vloeberghs, 9/61 et 12/61, Rec. p. 391; et du 14 juillet 1967, Kampfmeier, 5/66, 7/66 et 13/66 à 24/66, Rec. p. 317), ainsi qu'à la responsabilité de la Communauté du fait d'actes normatifs (arrêts du 14 mai 1975, CNTA, 74/74, Rec. p. 533; et du 25 mai 1978, HNL, 83/76 et 94/76, 5/77, 15/77, 40/77, Rec. p. 1209). Cette transposition est parfaitement logique, car il serait inexplicable que la violation d'une même règle communautaire, selon qu'elle ait été commise par un État membre ou par une institution, puisse donner lieu, dans le premier cas et non dans le second, à une responsabilité à l'égard des particuliers ayant subi un préjudice.

Dans le cas de l'espèce, la Commission fait observer que, pour une demande en dédommagement contre l'État, le caractère incomplet de la directive quant à la personne du débiteur est sans importance puisque les seules dispositions de la directive qui importent sont celles qui permettent d'établir si le travailleur en question peut légitimement prétendre à la garantie et celles qui chiffrent cette garantie. Quant au fait que les règles en cause doivent viser à protéger les particuliers, le premier considérant de la directive ne laisse subsister aucun doute à cet égard, en indiquant que les dispositions de la directive sont nécessaires pour protéger les travailleurs salariés.

Enfin, la responsabilité de l'État devrait être considérée dans le cadre des dispositions du droit national applicable en la matière, pourvu que le droit national ne puisse pas être plus restrictif qu'il ne l'est pour les violations similaires du droit national et qu'il ne puisse pas rendre la réparation impossible ou trop difficile.

15. Le *gouvernement du Royaume-Uni* fait valoir que les dispositions de la directive 80/987 ne sont pas suffisamment précises et inconditionnelles pour pouvoir produire des effets directs, notamment parce que l'obligation essentielle formulée à l'article 3 de la directive laisse un choix sur la date à partir de laquelle les créances sont dues et s'entend sous réserve de l'article 4 concernant les limites possibles de la garantie, et que l'article 5 prévoit une diversité de modes d'organisation et de financement des institutions de garantie à créer par les États membres. En outre, dans aucun passage de l'arrêt rendu dans l'affaire 22/87, précité, la Cour ne laisse entendre que la directive 80/987 produit des effets directs. Au contraire, selon ce gouvernement, la Cour a fait référence à deux reprises au pouvoir d'appréciation conféré par la directive aux États membres, en ce qui concerne la détermination des travailleurs salariés (point 17) et en ce qui concerne la liberté des États membres de ne pas imposer aux institutions de garantie la prise en charge des cotisations non versées par l'employeur insolvable, en leur donnant la faculté de choisir, à cet effet, un autre système de garantie des droits des travailleurs aux prestations de sécurité sociale (point 32).

En ce qui concerne la responsabilité de l'État membre, le gouvernement du Royaume-Uni affirme que le droit communautaire n'offre aucun fondement à la thèse selon laquelle un particulier a droit à des dommages-intérêts dans le cadre d'une action engagée devant une juridiction nationale contre un État membre, afin de réparer les pertes subies à la suite du manquement de cet État. La jurisprudence de la Cour fait, au contraire, apparaître que le traité CEE « n'a pas entendu créer devant les juridictions nationales, en vue du maintien du droit communautaire, des voies de droit autres que celles établies par le droit national » (arrêt du 7 juillet 1981, Rewe, 158/80, Rec. p. 1805).

En ce qui concerne la deuxième et la troisième questions, il soutient qu'elles n'appellent pas de réponse, car la seule obligation des États membres est de prendre les mesures nécessaires pour que les institutions intéressées garantissent les créances impayées des travailleurs salariés. En revanche, ils n'ont pas l'obligation de régler eux-mêmes ces créances.

16. Le *gouvernement néerlandais* s'abstient de prendre position sur l'effet direct des dispositions de la directive. En s'appuyant sur la même jurisprudence que la Commission (voir paragraphe 14, ci-avant), il fait valoir que le droit communautaire ne s'oppose pas à ce que, dans le cadre d'une procédure devant la juridiction nationale, la responsabilité d'un État membre soit engagée en raison de la non-exécution d'une directive, constatée par la Cour. Toutefois, il n'existe pas de droit communautaire en la matière et il convient donc d'apprécier à la lumière du processus législatif national de l'État concerné la question de savoir si l'État membre est responsable et, dans l'affirmative, la question de savoir quelles sont les conséquences qui doivent être liées à cette responsabilité. Il appartient également à l'ordre juridique interne de désigner les juridictions compétentes et de régler les dispositions de fond et les modalités procédurales applicables.

En ce qui concerne les deuxième et troisième questions, le gouvernement néerlandais estime que l'on ne saurait admettre que l'État membre défaillant puisse être obligé, de toute manière, à payer les créances impayées des travailleurs à concurrence de ce qui est prévu à l'article 3 de la directive. Les paiements doivent être faits par l'intermédiaire d'un fonds de garantie qui peut être de droit public ou privé. La question de savoir si l'État membre est responsable en l'espèce et l'étendue de cette responsabilité relèveront des règles de fond et des modalités procédurales propres à la législation nationale de l'État membre concerné.

III - Procédure orale

17. Le *gouvernement de la République fédérale d'Allemagne*, qui n'a pas déposé d'observations écrites devant la Cour, a formulé, pendant la procédure orale, les allégations suivantes.

En ce qui concerne l'effet direct, il estime qu'aux termes de la directive 80/987 le particulier ne peut pas faire valoir un droit à des créances à l'égard d'un État membre. Selon ce gouvernement, la Commission fonde

l'applicabilité directe de la directive sur une responsabilité financière générale de l'État et non pas sur la directive elle-même. Or, contrairement à ce que soutient la Commission, le libellé de l'article 5, sous b), ne permet pas de dire que l'État est responsable du financement de l'institution de garantie. La seule obligation de financement découlant de cet alinéa incombe aux employeurs. Ce n'est que de façon volontaire ou à titre exceptionnel que l'État peut assumer cette responsabilité financière. Selon le gouvernement allemand, l'arrêt Becker, précité, n'est pas applicable dans le cas d'espèce. En effet, la directive 80/987 n'a pas accordé à l'État membre la possibilité de répercuter sur l'employeur l'obligation financière puisqu'elle considère que c'est le seul employeur qui est responsable du financement. L'obligation de l'État membre est de créer les institutions de garantie appropriées. La position de la Commission contredit non seulement le libellé de la directive, mais aussi sa finalité, parce qu'on ne peut pas considérer que les risques encourus par les employeurs doivent être supportés par l'État. Le gouvernement allemand fait valoir que la seule violation de l'obligation générale qui incombe à l'État membre de transposer des directives ne peut pas conduire à reconnaître un effet direct à celle-ci.

En ce qui concerne la responsabilité extracontractuelle de l'État membre, le gouvernement allemand soutient que la responsabilité des États membres ne relève pas, en l'état actuel du droit communautaire, de la compétence de la Communauté. Les arrêts invoqués par la Commission confirment cette affirmation puisqu'ils renvoient à la législation nationale pour trancher la question de l'existence ou non de la responsabilité de l'État membre (arrêt du 13 février 1979, Granaria, 101/78, Rec. p. 623). Une telle responsabilité exigerait l'intervention du législateur communautaire et du Parlement afin de déterminer les circonstances de fait qui la déclenchent.

Enfin, en ce qui concerne la transposition des directives, le gouvernement allemand estime que, dans les législations des États membres, la responsabilité des États pour carence législative est très restreinte, quand elle existe, et cela dans le but de respecter la liberté d'action du législateur national. Le législateur communautaire devrait donc être très attentif à la manière dont on introduit une telle responsabilité.

G. C. Rodríguez Iglesias
Juge rapporteur

[...]

ARRÊT DE LA COUR **19 novembre 1991***

Dans les affaires jointes C-6/90 et C-9/90,

ayant pour objet deux demandes adressées à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par la pretura di Vicenza (Italie) (dans l'affaire C-6/90) et par la pretura di Bassano del Grappa (Italie) (dans l'affaire C-9/90) et tendant à obtenir, dans les litiges pendants devant ces juridictions entre

Andrea Francovich

et

République italienne,

et entre

Danila Bonifaci e.a.

et

République italienne,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 189, troisième alinéa, du traité CEE ainsi que 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),

LA COUR,

composée de M. O. Due, président, Sir Gordon Slynn, MM. R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse et P. J. G. Kapteyn, présidents de chambre, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco et M. Zuleeg, juges,

avocat général: M. J. Mischo

greffier: Mme D. Louterman, administrateur principal

considérant les observations écrites présentées:

- pour Andrea Francovich et Danila Bonifaci e.a., par M^{es} Claudio Mondin, Aldo Campesan et Alberto dal Ferro, avocats au barreau de Vicenza,

- pour le gouvernement italien, par M. Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, en qualité d'agent,

- pour le gouvernement néerlandais, par M. B. R. Bot, secrétaire général au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent,

- pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M. J. E. Collins, du Treasury Solicitor's Department, en qualité d'agent, assisté de M. Richard Plender, QC,

- pour la Commission des Communautés européennes, par M. Giuliano Marengo et M^{me} Karen Banks, membres de son service juridique, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de M. Andrea Francovich et M^{me} Daniela Bonifaci, du gouvernement italien, du gouvernement du Royaume-Uni, du gouvernement allemand, représenté par M^e Jochim Sedemund, avocat au barreau de Cologne, en qualité d'agent, et de la Commission, à l'audience du 27 février 1991,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 28 mai 1991,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnances du 9 juillet et du 30 décembre 1989, parvenues à la Cour respectivement les 8 et 15 janvier 1990, la pretura di Vicenza (dans l'affaire C-6/90) et la pretura di Bassano del Grappa (dans l'affaire C-9/90) ont posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, des questions préjudicielles sur l'interprétation de l'article 189, troisième alinéa, du traité CEE ainsi que 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).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre de litiges opposant Andrea Francovich et Danila Bonifaci e.a. (ci-après « requérants ») à la République italienne.

3 La directive 80/987 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 créances impayées concernant la rémunération.

4 D'après l'article 11, les États membres étaient tenus de mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive dans un délai qui est venu à expiration le 23 octobre 1983. La République italienne n'ayant pas respecté cette obligation, la Cour a constaté son manquement par arrêt du 2 février 1989, Commission/Italie (22/87, Rec. p. 143).

5 M. Francovich, partie au principal dans l'affaire C-6/90, avait travaillé pour l'entreprise « CDN Elettronica SnC » à Vicenza et n'avait reçu à ce titre que des acomptes sporadiques sur son salaire. Il a donc introduit un recours devant la pretura di Vicenza, qui a condamné l'entreprise défenderesse au paiement d'une somme d'environ 6 millions de LIT. Au cours de la phase exécutoire, l'huissier du tribunal de Vicenza a dû rédiger un procès-verbal de saisie négatif. M. Francovich a invoqué alors le droit d'obtenir de l'État italien les garanties prévues par la directive 80/987 ou, accessoirement, un dédommagement.

6 Dans l'affaire C-9/90, M^{me} Danila Bonifaci et trente-trois autres salariées ont introduit un recours devant la pretura di Bassano del Grappa, en indiquant qu'elles avaient travaillé en qualité de salariées pour l'entreprise « Gaia Confezioni Srl », déclarée en faillite le 5 avril 1985. Au moment de la cessation des relations de travail, les demanderesses étaient créancières d'une somme de plus de 253 millions de LIT, qui avait été admise au passif de l'entreprise mise en faillite. Plus de cinq ans après la faillite, aucune somme ne leur avait été versée et le syndic de la faillite leur avait fait savoir qu'une répartition, même partielle, en leur faveur était absolument improbable. En conséquence, les requérantes ont cité la République italienne en justice demandant, compte tenu de l'obligation qui lui incombait d'appliquer la directive 80/987 à partir du 23 octobre 1983, qu'elle soit condamnée à leur payer les créances qui leur sont dues à titre d'arriérés de salaires, au moins pour les trois dernières mensualités ou, à défaut, à leur verser un dédommagement.

7 C'est dans ce contexte que les juridictions nationales ont posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes, identiques dans les deux affaires:

« 1) En vertu du droit communautaire en vigueur, le particulier qui a été lésé par l'inexécution par l'État de la directive 80/987 - inexécution constatée par arrêt de la Cour de justice - peut-il réclamer l'accomplissement par cet État des dispositions qu'elle contient, qui sont suffisamment précises et inconditionnelles en invoquant directement, à l'égard de l'État membre défaillant, la réglementation communautaire afin d'obtenir les garanties que cet État devait assurer et, de toute manière, réclamer la réparation des dommages subis en ce qui concerne les dispositions qui ne jouissent pas de cette prérogative?

2) Les dispositions combinées des articles 3 et 4 de la directive 80/987 du Conseil doivent-elles être interprétées en ce sens que, dans le cas où l'État n'a pas fait usage de la faculté d'introduire les limites visées à l'article 4, cet État est tenu de payer les droits des travailleurs salariés dans la mesure établie par l'article 3?

3) En cas de réponse négative à la question n° 2, qu'il plaise à la Cour établir quelle est la garantie minimale que l'État doit assurer, en vertu de la directive 80/987, au travailleur ayant droit de manière que la part de salaire due à celui-ci puisse être considérée comme exécution de la directive elle-même ».

8 Pour un plus ample exposé des faits des affaires au principal, du déroulement de la procédure ainsi que des observations écrites présentées à la Cour, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-après que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

9 La première question posée par la juridiction nationale pose deux problèmes, qu'il convient d'examiner séparément. Elle concerne, d'une part, l'effet direct des dispositions de la directive qui définissent les droits des travailleurs et, d'autre part, l'existence et l'étendue d'une responsabilité de l'État pour des dommages découlant de la violation des obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire.

Sur l'effet direct des dispositions de la directive qui définissent les droits des travailleurs

10 La première partie de la première question posée par la juridiction nationale vise à savoir si les dispositions de la directive qui définissent les droits des travailleurs doivent être interprétées en ce sens que les intéressés peuvent faire valoir ces droits à l'encontre de l'État devant les juridictions nationales à défaut de mesures d'application prises dans les délais.

11 Selon une jurisprudence constante, l'État membre qui n'a pas pris, dans les délais, les mesures d'exécution imposées par une directive ne peut opposer aux particuliers le non-accomplissement, par lui-même, des obligations qu'elle comporte. Ainsi, dans tous les cas où les dispositions d'une directive apparaissent comme étant, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises, ces dispositions peuvent être invoquées, à défaut de mesures d'application prises dans les délais, à l'encontre de toute disposition nationale non conforme à la directive, ou encore si elles sont de nature à définir des droits que les particuliers sont en mesure de faire valoir à l'égard de l'État (arrêt du 19 janvier 1982, Becker, points 24 et 25, 8/81, Rec. p. 53).

12 Il y a donc lieu d'examiner si les dispositions de la directive 80/987 qui définissent les droits des travailleurs sont inconditionnelles et suffisamment précises. Cet examen doit porter sur trois aspects, à savoir la détermination des bénéficiaires de la garantie qu'elles prévoient, le contenu de cette garantie et, enfin, l'identité du débiteur de la garantie. A cet égard se pose notamment la question de savoir si l'État peut être tenu pour débiteur de la garantie au motif qu'il n'a pas pris, dans le délai prescrit, les mesures de transposition nécessaires.

13 En ce qui concerne, d'abord, la détermination des bénéficiaires de la garantie, il y a lieu de relever que, selon l'article 1^{er}, paragraphe 1, la 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, disposition qui précise les hypothèses dans lesquelles un employeur doit être considéré comme se trouvant en état d'insolvabilité. L'article 2, paragraphe 2, renvoie au droit national pour la détermination des notions de « travailleur salarié » et d'« employeur ». Enfin, le paragraphe 2 de l'article 1^{er} prévoit que les États membres peuvent, à titre exceptionnel et sous certaines conditions, exclure du champ d'application de la directive certaines catégories de travailleurs énumérées dans l'annexe de la directive.

14 Ces dispositions sont suffisamment précises et inconditionnelles pour permettre au juge national de savoir si une personne doit ou non être considérée comme bénéficiaire de la directive. En effet, le juge n'a qu'à vérifier, d'une part, si l'intéressé a la condition de travailleur salarié en vertu du droit national et s'il n'est pas exclu, conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 2, et à son annexe I, du champ d'application de la directive (voir, en ce qui concerne les conditions requises pour une telle exclusion, les arrêts du 2 février 1989, Commission/Italie, 22/87, précité, points 18 à 23, et du 8 novembre 1990, Commission/Grèce, points 11 à 26, Rec. p. I-3931), puis, d'autre part, si on se trouve dans l'une des hypothèses d'état d'insolvabilité prévues par l'article 2 de la directive.

15 En ce qui concerne, ensuite, le contenu de la garantie, l'article 3 de la directive prévoit que doit être assuré le paiement des créances impayées 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 par l'État membre, qui, à cet égard, peut choisir entre trois possibilités, à savoir a) la date de la survenance de l'insolvabilité de l'employeur; b) celle du préavis de licenciement du travailleur salarié concerné, donné en raison de l'insolvabilité de l'employeur; c) celle de la survenance de l'insolvabilité de l'employeur ou celle de la cessation du contrat de travail ou de la relation de travail du travailleur salarié concerné, intervenue en raison de l'insolvabilité de l'employeur.

16 En fonction de ce choix, l'État membre a la faculté, en vertu de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de limiter l'obligation de paiement à des périodes de trois mois ou de huit semaines, selon le cas, calculées suivant des modalités précisées dans ledit article. Enfin, le paragraphe 3 du même article prévoit que les États membres peuvent fixer un plafond pour la garantie de paiement afin d'éviter le versement de sommes allant au-delà de

la finalité sociale de la directive. Lorsqu'ils font usage de cette faculté, les États membres doivent communiquer à la Commission les méthodes selon lesquelles ils fixent ce plafond. Par ailleurs, l'article 10 précise que la directive ne porte pas atteinte à la faculté des États membres de prendre les mesures nécessaires en vue d'éviter des abus et notamment de refuser ou de réduire l'obligation de paiement dans certaines circonstances.

17 L'article 3 de la directive laisse ainsi un choix à l'État membre pour déterminer la date à partir de laquelle la garantie du paiement des créances doit être assurée. Toutefois, ainsi qu'il découle déjà implicitement de la jurisprudence de la Cour (arrêt du 4 décembre 1986, FNV, 71/85, Rec. p. 3855; arrêt du 23 mars 1987, McDermott et Cotter, 286/85, point 15, Rec. p. 1453), la faculté, pour l'État, de choisir parmi une multiplicité de moyens possibles en vue d'atteindre le résultat prescrit par une directive n'exclut pas la possibilité, pour les particuliers, de faire valoir devant les juridictions nationales les droits dont le contenu peut être déterminé avec une précision suffisante sur la base des seules dispositions de la directive.

18 En l'espèce, le résultat que la directive en cause prescrit est la garantie du paiement aux travailleurs des créances impayées en cas d'insolvabilité de l'employeur. Le fait que les articles 3 et 4, paragraphes 1 et 2, accordent aux États membres une certaine marge d'appréciation en ce qui concerne les méthodes de fixation de cette garantie, et la limitation de son montant n'affecte pas le caractère précis et inconditionnel du résultat prescrit.

19 En effet, comme la Commission et les requérants l'ont relevé, il est possible de déterminer la garantie minimale prévue par la directive en se fondant sur la date dont le choix entraîne la charge la moins lourde pour l'institution de garantie. Cette date est celle de la survenance de l'insolvabilité de l'employeur, étant donné que les deux autres dates, à savoir celle du préavis de licenciement du travailleur et celle de la cessation du contrat de travail ou de la relation de travail sont, selon les conditions posées par l'article 3, nécessairement postérieures à la survenance de l'insolvabilité et délimitent donc une période plus longue, pendant laquelle le paiement de créances doit être assuré.

20 Pour ce qui est de la faculté, prévue à l'article 4, paragraphe 2, de limiter cette garantie, il y a lieu de relever qu'une telle faculté n'exclut pas que l'on puisse déterminer la garantie minimale. En effet, il résulte des termes de cet article que les États membres ont la faculté de limiter les garanties accordées aux travailleurs à certaines périodes antérieures à la date visée à l'article 3. Ces périodes sont fixées en fonction de chacune des trois dates prévues à l'article 3, de sorte qu'il est possible, en tout état de cause, de déterminer jusqu'où l'État membre aurait pu réduire la garantie prévue par la directive selon la date qu'il aurait choisie s'il avait transposé la directive.

21 Quant à l'article 4, paragraphe 3, selon lequel les États membres peuvent fixer un plafond pour la garantie de paiement afin d'éviter le versement de sommes allant au-delà de la finalité sociale de la directive et l'article 10, qui précise que la directive ne porte pas atteinte à la faculté des États membres de prendre les mesures nécessaires en vue d'éviter des abus, il y a lieu de relever qu'un État membre ayant manqué à ses obligations de transposer une directive, ne saurait faire échec aux droits que la directive fait naître au profit des particuliers en se fondant sur la faculté de limiter le montant de la garantie qu'il aurait pu exercer au cas où il aurait pris les mesures nécessaires pour la mise en oeuvre de la directive (voir, à propos d'une faculté analogue relative à la prévention d'abus dans le domaine fiscal, l'arrêt du 19 janvier 1982, Becker, point 34, 8/81, Rec. p. 53).

22 Il y a donc lieu de constater que les dispositions en cause sont inconditionnelles et suffisamment précises en ce qui concerne le contenu de la garantie.

23 En ce qui concerne, enfin, l'identité du débiteur de la garantie, l'article 5 de la directive prévoit que:

« 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. »

24 Il a été soutenu que, dès lors que la directive prévoit la possibilité de financement intégral des institutions de garantie par les pouvoirs publics, il serait inadmissible qu'un État membre puisse faire échec aux effets de la directive en alléguant qu'il aurait pu faire supporter une partie ou la totalité de la charge financière qui lui incombe par d'autres personnes.

25 Cette argumentation ne saurait être admise. Il ressort des termes de la directive que l'État membre est obligé d'organiser tout un système institutionnel de garantie approprié. En vertu de l'article 5, l'État membre dispose d'une grande marge d'appréciation quant à l'organisation, le fonctionnement et le financement des institutions de garantie. Il faut souligner que le fait, invoqué par la Commission, que la directive prévoit comme une possibilité, parmi d'autres, qu'un tel système soit financé intégralement par les pouvoirs publics ne saurait signifier que l'on puisse identifier l'État comme débiteur des créances impayées. L'obligation de paiement appartient aux institutions de garantie et ce n'est qu'en exerçant son pouvoir d'organiser le système de garantie que l'État peut prévoir le financement intégral des institutions de garantie par les pouvoirs publics. Dans cette hypothèse, l'État assume une obligation qui n'est pas en principe la sienne.

26 Il en résulte que, même si les dispositions en cause de la directive sont suffisamment précises et inconditionnelles en ce qui concerne la détermination des bénéficiaires de la garantie et le contenu de cette garantie, ces éléments ne sont pas suffisants pour que les particuliers puissent se prévaloir de ces dispositions devant les juridictions nationales. En effet, d'une part, ces dispositions ne précisent pas l'identité du débiteur de la garantie et, d'autre part, l'État ne saurait être considéré comme débiteur au seul motif qu'il n'a pas pris dans les délais les mesures de transposition.

27 Il y a donc lieu de répondre à la première partie de la première question que les dispositions de la directive 80/987 qui définissent les droits des travailleurs doivent être interprétées en ce sens que les intéressés ne peuvent pas faire valoir ces droits à l'encontre de l'État devant les juridictions nationales à défaut de mesures d'application prises dans les délais.

Sur la responsabilité de l'État pour des dommages découlant de la violation des obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire

28 Par la seconde partie de la première question, la juridiction nationale vise à savoir si un État membre est obligé de réparer les dommages découlant pour les particuliers de la non-transposition de la directive 80/987.

29 La juridiction nationale pose ainsi le problème de l'existence et de l'étendue d'une responsabilité de l'État pour des dommages découlant de la violation des obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire.

30 Ce problème doit être examiné à la lumière du système général du traité et de ses principes fondamentaux.

a) Sur le principe de la responsabilité de l'État

31 Il y a lieu de rappeler, tout d'abord, que le traité CEE a créé un ordre juridique propre, intégré aux systèmes juridiques des États membres et qui s'impose à leurs juridictions, dont les sujets sont non seulement les États membres, mais également leurs ressortissants et que, de même qu'il crée des charges

dans le chef des particuliers, le droit communautaire est aussi destiné à engendrer des droits qui entrent dans leur patrimoine juridique; ceux-ci naissent non seulement lorsqu'une attribution explicite en est faite par le traité, mais aussi en raison d'obligations que le traité impose d'une manière bien définie tant aux particuliers qu'aux États membres et aux institutions communautaires (voir arrêts du 5 février 1963, Van Gend en Loos, 26/62, Rec. p. 3, et du 15 juillet 1964, Costa, 6/64, Rec. p. 1141).

32 Il y a lieu de rappeler également que, ainsi qu'il découle d'une jurisprudence constante, il incombe aux juridictions nationales chargées d'appliquer, dans le cadre de leurs compétences, les dispositions du droit communautaire, d'assurer le plein effet de ces normes et de protéger les droits qu'elles confèrent aux particuliers (voir, notamment, les arrêts du 9 mars 1978, Simmenthal, point 16, 106/77, Rec. p. 629, et du 19 juin 1990, Factortame, point 19, C-213/89, Rec. p. I-2433).

33 Il y a lieu de constater que la pleine efficacité des normes communautaires serait mise en cause et la protection des droits qu'elles reconnaissent serait affaiblie si les particuliers n'avaient pas la possibilité d'obtenir réparation lorsque leurs droits sont lésés par une violation du droit communautaire imputable à un État membre.

34 La possibilité de réparation à charge de l'État membre est particulièrement indispensable lorsque, comme en l'espèce, le plein effet des normes communautaires est subordonné à la condition d'une action de la part de l'État et que, par conséquent, les particuliers ne peuvent pas, à défaut d'une telle action, faire valoir devant les juridictions nationales les droits qui leur sont reconnus par le droit communautaire.

35 Il en résulte que 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.

36 L'obligation, pour les États membres, de réparer ces dommages trouve également son fondement dans l'article 5 du traité, en vertu duquel les États membres sont tenus de prendre toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations qui leur incombent en vertu du droit communautaire. Or, parmi ces obligations se trouve celle d'effacer les conséquences illicites d'une violation du droit communautaire (voir, en ce qui concerne la disposition analogue de l'article 86 du traité CECA, l'arrêt du 16 décembre 1960, Humblet, 6/60, Rec. p. 1125).

37 Il résulte de tout ce qui précède que le droit communautaire impose le principe selon lequel les États membres sont obligés de réparer les dommages causés aux particuliers par les violations du droit communautaire qui leur sont imputables.

b) Sur les conditions de la responsabilité de l'État

38 Si la responsabilité de l'État est ainsi imposée par le droit communautaire, les conditions dans lesquelles celle-ci ouvre un droit à réparation dépendent de la nature de la violation du droit communautaire qui est à l'origine du dommage causé.

39 Lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, un État membre méconnaît l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 189, troisième alinéa, du traité, de prendre toutes les mesures nécessaires pour atteindre le résultat prescrit par une directive, la pleine efficacité de cette norme de droit communautaire impose un droit à réparation dès lors que trois conditions sont réunies.

40 La première de ces conditions est que le résultat prescrit par la directive comporte l'attribution de droits au profit de particuliers. La deuxième condition est que le contenu de ces droits puisse être identifié sur la base des dispositions de la directive. Enfin, la troisième condition est l'existence d'un lien de causalité entre la violation de l'obligation qui incombe à l'État et le dommage subi par les personnes lésées.

41 Ces conditions sont suffisantes pour engendrer au profit des particuliers un droit à obtenir réparation, qui trouve directement son fondement dans le droit communautaire.

42 Sous cette réserve, c'est dans le cadre du droit national de la responsabilité qu'il incombe à l'État de réparer les conséquences du préjudice causé. En effet, en l'absence d'une réglementation communautaire, c'est à l'ordre juridique interne de chaque État membre qu'il appartient de désigner les juridictions compétentes et de régler les modalités procédurales des recours en justice destinés à assurer la pleine sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit communautaire (voir les arrêts suivants: du 22 janvier 1976, Russo, 60/75, Rec. p. 45; du 16 février 1976, Rewe, 33/76, Rec. p. 1989; du 7 juillet 1981, Rewe, 158/80, Rec. p. 1805).

43 Il convient de relever, en outre, que les conditions, de fond et de forme, fixées par les diverses 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 pratiquement impossible ou excessivement difficile l'obtention de la réparation (voir, en ce qui concerne la matière analogue du remboursement de taxes perçues en violation du droit communautaire, notamment l'arrêt du 9 novembre 1983, San Giorgio, 199/82, Rec. p. 3595).

44 En l'espèce, la violation du droit communautaire de la part d'un État membre du fait de la non-transposition de la directive 80/987 dans les délais a été constatée par un arrêt de la Cour. Le résultat prescrit par cette directive comporte l'attribution aux travailleurs salariés du droit à une garantie pour le paiement de leurs créances impayées concernant la rémunération. Ainsi qu'il résulte de l'examen de la première partie de la première question, le contenu de ce droit peut être identifié sur la base des dispositions de la directive.

45 Dans ces conditions, il appartient à la juridiction nationale d'assurer, dans le cadre du droit national de la responsabilité, le droit des travailleurs à obtenir réparation des dommages qui leur auraient été causés du fait de la non-transposition de la directive.

46 Il y a donc lieu de répondre à la juridiction nationale qu'un État membre est obligé de réparer les dommages découlant pour les particuliers de la non-transposition de la directive 80/987.

Sur les deuxième et troisième questions

47 Compte tenu de la réponse à la première question préjudicielle, il n'y a pas lieu de statuer sur les deuxième et troisième questions.

Sur les dépens

48 Les frais exposés par les gouvernements italien, du Royaume-Uni, néerlandais et allemand, ainsi que par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent pas 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,

statuant sur les questions à elle soumises par la pretura di Vicenza (dans l'affaire C-6/90) et la pretura di Bassano del Grappa (dans l'affaire C-9/90), respectivement, par ordonnances du 9 juillet et du 30 décembre 1989, dit pour droit:

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 qui définissent les droits des travailleurs doivent être interprétées en ce sens que les intéressés ne peuvent pas faire valoir ces droits à l'encontre de l'État devant les juridictions nationales à défaut de mesures d'application prises dans les délais.

2) Un État membre est obligé de réparer les dommages découlant pour les particuliers de la non-transposition de la directive 80/987/CEE.

Due
Slynn
Joliet
Schockweiler
Grévisse
Kapteyn
Mancini
Moitinho de Almeida
Rodríguez Iglesias
Díez de Velasco
Zuleeg

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 19 novembre 1991.

Le greffier
J.-G. Giraud

Le président
O. Due

*Langue de procédure : l'italien.