CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

présentées le 18 juin 1996 *

1. Les présentes demandes préjudicielles ont été jointes par la Cour après avoir été introduites par la Procura della Repubblica presso la Pretura circondariale di Torino (Italie) et par le Giudice per le indagini preliminari (juge d'instruction) près la même Pretura circondariale.

2. Les questions posées par le juge d'instruction ne l'ont été qu'à titre subsidiaire, le juge ayant estimé devoir saisir la Cour pour le cas où celle-ci jugerait la demande du ministère public irrecevable.

L'irrecevabilité des questions posées par la Procura della Repubblica

3. Je dois indiquer d'emblée que le ministère public italien n'est pas une juridiction habilitée à se prévaloir de l'article 177 du traité CE et qu'il faut, en conséquence, déclarer irrecevable la demande préjudicielle qu'il a adressée à la Cour.

4. La notion de juridiction au sens de l'article 177 du traité a été circonscrite par la Cour, qui a indiqué les critères auxquels un tel organe doit satisfaire, notamment l'origine légale, la permanence, la juridiction obligatoire, la procédure contradictoire et l'application de la règle de droit. La Cour a complété ces critères en soulignant, en particulier, la nécessité de l'indépendance dont doit jouir toute instance juridictionnelle [1].

5. S'il est vrai qu'à une certaine époque, le ministère public italien a pu assumer certaines des fonctions caractéristiques des juges d'instruction en sus de ses propres fonctions d'institution de l'État chargée de l'exercice de l'action pénale [2], il n'en était pas ainsi à la date de l'introduction des demandes préjudicielles (à savoir au mois d'avril 1995).

1 — Arrêts du 27 avril 1994, Almelo e. a. (C-393/92, Rec. p. I-1477, point 21); du 30 juin 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, Rec. p. 377); du 30 mars 1993, Corbiau (C-24/92, Rec. p. I-1277), et du 21 avril 1988, Pardini (338/95, Rec. p. 2041).

2 — Tel était le cas au cours de la période à laquelle se réfère l'arrêt que la Cour a rendu le 11 juin 1987 dans l'affaire Pretore di Saló/X (14/86, Rec. p. 2545). A cette époque, les fonctions que le Pretore exerçait correspondaient à la fois aux fonctions du ministère public et aux fonctions du juge d'instruction. Le Pretore menait l'instruction préliminaire en qualité de ministère public et, en cas de résultat négatif, il prononçait l'ordonnance de non-lieu à la place du juge d'instruction. C'est la raison pour laquelle la Cour a estimé que les Pretori étaient des magistrats qui, dans une procédure telle que celle qui avait donné lieu à la procédure préjudicielle, cumulaient les fonctions de ministère public et celles de juge d'instruction: ils étaient donc recevables à déférer des questions à la Cour puisqu'il s'agissait d'une « juridiction qui a agi dans le cadre général de sa mission de juger, en indépendance et conformément au droit, des affaires pour lesquelles la loi lui confère compétence, même si certaines des fonctions qui incombent à cette juridiction dans la procédure ayant donné lieu au renvoi préjudiciel n'ont pas un caractère strictement juridictionnel ».

* Langue originale: l'espagnol.

6. Aujourd'hui, la Procura della Repubblica italienne n'est plus qu'une partie au procès pénal qui tire sa qualité pour agir de son caractère public et qui exerce l'action pénale. Elle n'a donc pas pour fonction de trancher les litiges, mais uniquement de les soumettre à la connaissance de la juridiction compétente.

7. Par conséquent, au moins deux des critères de recevabilité de la demande préjudicielle qui ont été définis par la Cour ne sont pas remplis en l'espèce:

a) la Procura della Repubblica n'est pas un organe investi de juridiction obligatoire puisqu'elle n'est même pas une juridiction au sens strict;

b) la Procura della Repubblica ne tranche pas les litiges après avoir entendu les parties au cours d'une procédure contradictoire dès lors qu'elle est elle-même partie à la procédure.

8. Concrètement, il ressort de l'ordonnance rendue par le juge de renvoi le 18 avril 1995 que le rôle que le ministère public a joué au cours de l'instruction dans le cadre de laquelle les présentes questions préjudicielles ont été soulevées a été d'inviter le juge, par demande du 11 avril 1995, à ordonner une expertise que seul celui-ci pouvait ordonner [3].

9. Il est donc clair que le rôle que la Procura della Repubblica a joué dans ces devoirs préliminaires est celui d'une simple partie qui demande l'administration de preuves au juge. Cette fonction n'a donc pas un caractère juridictionnel et, partant, elle n'autorise pas celui qui l'exerce à poser des questions préjudicielles à la Cour [4].

10. Déclarer irrecevable la demande préjudicielle déférée à la Cour par le ministère public contribuera, au demeurant, à clarifier la notion de « juridiction » à laquelle se réfère l'article 177 du traité et dont l'interprétation dégagée par la Cour devrait peut-être être plus rigoureuse dans certains cas [5].

3 — Dans ses observations écrites, la Commission souligne comment l'article 392 du code (italien) de procédure pénale permet au ministère public ou à la personne soumise à une enquête de « demander au juge, à titre incident, ... d'ordonner une expertise ou une inspection judiciaire si la preuve concerne une personne, un objet ou un lieu dont l'état est soumis à des modifications inévitables ».

4 — On observera, parallèlement, que, comme la cour constitutionnelle italienne l'a déclaré dans l'arrêt qu'elle a rendu le 9 avril 1963 et dans l'ordonnance qu'elle a rendue le 22 janvier 1979, le ministère public italien n'est pas davantage habilité à la saisir de questions relatives à la constitutionnalité des actes.

5 — La Cour a occasionnellement admis que des questions préjudicielles lui soient posées par des organes administratifs, dont la composition ne garantissait pas strictement l'indépendance et dont les décisions étaient, de surcroît, susceptibles de recours devant de véritables juridictions. C'est ainsi que, dans l'arrêt qu'elle a rendu le 1er avril 1993, Diversinte et Iberlacta (C-260/91 et C-261/91, Rec. p. I-1885), elle a déclaré recevable la demande préjudicielle qui lui avait été présentée par un « tribunal économico-administratif » espagnol, qui agissait en qualité d'organe de l'administration fiscale et qui était dépourvu de la qualité juridictionnelle.

Les questions posées par le Giudice per le indagini preliminari

11. Les questions déférées par la juridiction de renvoi se sont posées au cours de l'instruction d'une procédure pénale qui avait été engagée à l'encontre de personnes non identifiées après l'enquête que les inspecteurs de l'Unità sanitaria locale de Turin avaient menée sur l'utilisation des écrans de visualisation utilisés au siège de la société Telecom Italia.

12. Soupçonnant l'existence d'infractions à la réglementation sur la protection des travailleurs qui utilisent des écrans de visualisation, le ministère public italien a demandé au Giudice per le indagini preliminari d'ordonner l'expertise à laquelle j'ai fait allusion plus haut.

13. Le juge estime qu'avant de se prononcer sur la demande d'expertise que lui a faite le ministère public, il est nécessaire de vérifier si les conditions d'un éventuel délit sont remplies en l'espèce et, en particulier, s'il y a violation, telle que définie dans le decreto legislativo n° 626 [6], du 19 décembre 1994, des articles 50 à 59 de son titre V qui est consacré à l'utilisation d'équipements à écrans de visualisation.

14. C'est la raison pour laquelle il a jugé bon d'adresser à la Cour différentes questions préjudicielles sur l'interprétation de la directive 90/270/CEE du Conseil, du 29 mai 1990, concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives au travail sur des équipements à écran de visualisation (cinquième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE) (ci-après la « directive ») [7].

15. Le texte des questions posées par le juge est le suivant:

« En particulier, il serait intéressant de connaître son interprétation de l'article 2, sous c), lorsque la directive parle de travailleur 'qui utilise de façon habituelle et pendant une partie non négligeable de son travail normal un équipement à écran de visualisation' pour comprendre si cette disposition peut exclure les cas concrets décrits ci-dessus (utilisation toute la semaine mais pas toujours quatre heures consécutives par jour, ou utilisation plus de quatre heures consécutives, mais pas toute la semaine: par exemple plusieurs heures de suite par jour, pendant toute la semaine à l'exception d'un jour).

Par ailleurs, l'article 55 du decreto legislativo n° 626 de 1994 prescrit des contrôles médicaux périodiques uniquement aux travailleurs

6 — *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* n° 265, du 12 novembre 1994, supplément ordinaire n° 141.

7 — JO L 156, p. 14.

qui sont jugés aptes sous certaines conditions et à ceux qui ont plus de 45 ans et ne semble prévoir des examens spécialisés qu'à l'issue de la visite médicale préventive, et des contrôles ophtalmologiques qu'à la demande du travailleur. Et comme la demande du ministère public impose au juge de céans d'apprécier si les pauses accordées aux employés de la société Telecom et le contrôle médical dont ils font l'objet sont éventuellement inadaptés, il est également nécessaire de préciser au préalable la portée de l'article 9, paragraphes 1 et 2, de la directive 90/270 afin de vérifier si le paragraphe 1 prescrit un 'examen approprié des yeux et de la vue' pour tous les travailleurs, ou s'il le limite à des catégories déterminées (en le rattachant éventuellement à des données issues du dossier personnel de l'intéressé) et si le paragraphe 2 impose l'examen ophtalmologique non seulement à l'issue de la visite médicale préventive, mais aussi à l'issue de la visite périodique.

Étant donné, enfin, que les résultats des vérifications techniques figurant au dossier mettent en lumière d'éventuels problèmes liés à la luminance et aux données climatiques, imposant d'apprécier si les éléments du délit sont réunis, et que l'article 58 du decreto legislativo précité prescrit que les postes de travail ne doivent être conformes qu'aux prescriptions minimales visées à l'annexe VII, laquelle, ne comportant qu'un paragraphe 1, semble ne régir que les équipements, il y a lieu de se demander si les articles 4 et 5 de la directive 90/270 imposent d'adapter aux prescriptions tout poste de travail [article 2, sous b)] ou seulement ceux utilisés par les travailleurs définis à l'article 2, sous c), et en particulier si cette adaptation doit être comprise comme s'appliquant aussi aux prescriptions contenues dans les paragraphes 2 et 3 de l'annexe à la directive (prescriptions minimales — paragraphe 2: environnement; paragraphe 3: interface ordinateur/homme). »

Le contraste entre la directive et la réglementation interne qui définit les infractions punissables

16. Comme je l'ai dit plus haut, la réglementation interne applicable en l'espèce est le decreto legislativo n° 626, du 19 septembre 1994, qui, selon l'ordonnance de renvoi, « met en œuvre la directive n° 90/270/CEE ».

17. Cette directive a été adoptée pour satisfaire aux exigences de l'article 118 A du traité, qui fait au Conseil l'obligation d'arrêter, par voie de directive, les prescriptions minimales permettant de promouvoir l'amélioration du milieu de travail afin d'assurer un meilleur niveau de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs.

18. Concrètement, la directive est une des directives particulières au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE du Conseil, du 12 juin 1989, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir

l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail [8].

19. Après avoir lu les questions du juge de renvoi, j'ai l'impression que, malgré quelques affirmations qui semblent dire le contraire, il ne cherche pas tant à obtenir une interprétation de la directive qu'à souligner les points sur lesquels le decreto legislativo s'écarte de celle-ci et à s'entendre préciser les effets de ces divergences.

20. En effet, les trois questions préjudicielles partent d'une prémisse commune, à savoir qu'il y aurait des divergences entre la directive et le decreto legislativo, dont les dispositions différeraient en partie sur les points suivants:

a) la notion de « travailleur qui utilise de façon habituelle un équipement à écran de visualisation »;

b) l'étendue et le caractère obligatoire de l'examen des yeux et de la vue;

c) la portée des prescriptions minimales visées à l'annexe de la directive en ce qui concerne les postes de travail auxquels celle-ci se rapporte.

21. Pour chacun de ces trois points, le juge de renvoi expose la règle nationale applicable (à savoir les articles 51, 55 et 58 du decreto législativo) et la compare immédiatement après avec les dispositions de la directive.

22. En ce qui concerne le premier des trois points que j'ai énoncés plus haut, l'article 51, sous c), du decreto legislativo définit la notion de travailleur au sens du titre VI comme désignant celui qui « utilise un équipement à écran de visualisation de façon systématique et habituelle, toute la semaine pendant un minimum de quatre heures consécutives, déduction faite des pauses visées à l'article 54 ».

23. L'article 2, sous c), de la directive définit cette même notion de travailleur comme désignant « tout travailleur au sens de l'article 3, sous c), de la directive 89/391/CEE qui utilise de façon habituelle et pendant une partie non négligeable de son travail normal un équipement à écran de visualisation ».

24. Si l'on compare ces deux dispositions, on constatera que la « définition » de tra-

8 — JO L 183, p. 1.

vailleur protégé est plus restrictive dans la réglementation italienne que dans la réglementation communautaire. En effet, le decreto legislativo exclut de la catégorie des « travailleurs » au sens de son titre VI — et, donc, des mesures qu'il prévoit pour la protection de leur santé — de nombreux employés qui, aux termes de la directive, devraient y être inclus.

25. C'est le cas, en particulier, des travailleurs qui utilisent des écrans de visualisation pendant, par exemple, trois heures et demie par jour chaque jour de la semaine, ou même ceux qui en utilisent plus de quatre heures par jour mais pas tous les jours de la semaine de travail.

26. Comme la Commission et le gouvernement autrichien l'ont souligné dans les observations écrites qu'ils ont présentées, ces personnes devraient entrer dans le champ d'application de la directive puisqu'elles passent une partie significative de leur temps de travail devant des écrans de visualisation. Cependant, le decreto legislativo les exclut du bénéfice des mesures de protection qu'il institue par son titre VI puisqu'il ne les considère pas comme des « travailleurs » aux fins de ce même titre VI.

27. En ce qui concerne le deuxième point de divergence entre la réglementation italienne et la réglementation communautaire, à savoir les contrôles de santé que doivent subir les travailleurs concernés, l'article 55 du decreto legislativo prescrit des examens médicaux périodiques au bénéfice exclusif des travailleurs qu'il classe comme étant « aptes sous certaines conditions » et des travailleurs qui ont dépassé l'âge de 45 ans. De surcroît, selon le juge de renvoi, il « semble » n'imposer des examens spécialisés que lorsque les résultats de la visite médicale préventive en établissent la nécessité et ne prévoir des contrôles ophtalmologiques qu'à la demande du travailleur lorsque celui-ci soupçonne que son acuité visuelle s'est altérée et que cette altération est confirmée par le médecin.

28. A ce sujet, l'article 9 de la directive établit les règles suivantes:

« 1. Les travailleurs bénéficient d'un examen approprié des yeux et de la vue, effectué par une personne ayant les compétences nécessaires:

— avant de commencer le travail sur écran de visualisation,

— par la suite à des intervalles réguliers,

et

— lors de la survenance de troubles visuels pouvant être dus au travail sur écran de visualisation.

2. Les travailleurs bénéficient d'un examen ophtalmologique si les résultats de l'examen visé au paragraphe 1 le rendent nécessaire. »

29. Il semble qu'ici aussi la réglementation italienne restreint la protection sanitaire que requiert la directive. En effet, celle-ci crée le droit à un examen périodique des yeux et de la vue au bénéfice de tous les travailleurs qui relèvent de son champ d'application. Le decreto legislativo, en revanche, ne reconnaît ce droit qu'à certaines catégories de travailleurs, et non à tous.

30. Enfin, pour ce qui est du troisième aspect de la réglementation en cause, l'article 58 du decreto legislativo exige que les postes de travail soient conformes aux prescriptions minimales visées à l'annexe VII, laquelle ne comporte qu'un paragraphe unique et n'énonce de règles que pour les installations ou équipements dotés d'écrans de visualisation.

31. Sur ce point, la directive exige, en toute clarté, que les employeurs prennent les mesures appropriées afin que les postes de travail répondent aux normes minimales qu'elle énonce dans son annexe [9] en ce qui concerne non seulement les équipements [10] (paragraphe 1), mais également l'environnement du poste de travail [11] (paragraphe 2) et l'« interface ordinateur/homme » [12] (paragraphe 3).

32. Tout comme c'était le cas à propos des autres aspects de la réglementation que nous avons déjà examinée sommairement, la directive serait plus rigoureuse sur ce point que le decreto legislativo italien, qui, à nouveau, abaisse le niveau minimal des mesures que la directive requiert en matière de protection de la santé sur le lieu de travail.

33. En effet, alors que la directive impose des prescriptions minimales tant en ce qui concerne les postes de travail équipés d'écrans de visualisation proprement dits qu'en ce qui concerne leur environnement et les logiciels, le decreto legislativo se limite aux seuls postes de travail et omet les exigences relatives aux deux autres aspects [13].

9 — L'article 4 de la directive concerne les postes de travail qui ont été mis en service pour la première fois après le 31 décembre 1992 et qui devront satisfaire d'emblée aux prescriptions minimales figurant à l'annexe tandis que l'article 5 vise les postes de travail déjà mis en service avant le 31 décembre 1992 et qui devront être adaptés pour satisfaire à ces prescriptions minimales au plus tard quatre ans après cette date.

10 — Parmi les prescriptions minimales qui sont énoncées dans ce paragraphe figurent celles qui ont trait à l'écran, au clavier, à la table ou surface de travail et au siège de travail.

11 — Ce paragraphe de l'annexe comporte des prescriptions minimales concernant certaines conditions auxquelles doit répondre l'environnement du poste de travail, à savoir des conditions concernant l'espace, l'éclairage, les reflets et éblouissements, le bruit, la chaleur, les rayonnements et l'humidité.

12 — Ce paragraphe de l'annexe contient une série de prescriptions ergonomiques dont l'employeur doit tenir compte pour l'élaboration, le choix, l'achat et la modification de logiciels ainsi que pour la définition des tâches impliquant l'utilisation d'écrans de visualisation.

13 — Cette omission a été soulignée par Silvia Bertocco dans son ouvrage *La sicurezza del lavoratore nelle fonti internazionali del lavoro. Il recipimento dalla direttiva CEE 89/391 nell'ordinamento nationale*, 1995, p. 127, où elle déclare que « le décret législatif relatif à la sécurité est un ensemble normatif élaboré et complexe, que sa formulation confuse rend techniquement discutable et dont la valeur globale n'est pas améliorée par certaines erreurs grossières, comme le démontre l'absence de deux paragraphes dans l'annexe VII: a) les auteurs ont oublié les prescriptions ergonomiques relatives à l'environnement de travail et à l'interface ordinateur/homme, aspects pour lesquels les paragraphes 2 et 3 de l'annexe de la directive 90/270 énoncent un certain nombre de règles ... ».

34. La conclusion que l'on pourrait tirer de tout ce qui précède — et que, si j'ose dire, le juge de renvoi avait pressentie en proposant les questions préjudicielles — devrait nous amener à constater que, lorsqu'elles ont transposé la directive, les autorités italiennes auraient laissé subsister des lacunes et que ces lacunes ont pour effet d'abaisser le niveau minimal de protection de la santé des travailleurs dont le droit communautaire exige la garantie [14].

35. Comme j'aurai l'occasion de le dire par la suite, cette conclusion est cependant dénuée de pertinence dans le cadre d'une procédure pénale qui porte sur le point de savoir si l'employeur concerné a engagé sa responsabilité pénale en transgressant la législation italienne, et non la législation communautaire.

36. L'interprétation et l'application du droit national relèvent de la compétence exclusive des juridictions nationales. Sans vouloir aucunement empiéter sur cette compétence, je crois cependant qu'il est nécessaire de préciser que, pour statuer sur l'existence du délit qui a donné lieu à l'enquête préliminaire, le juge italien ne peut pas prendre en considération des éléments normatifs étrangers à ses propres lois pénales lorsque ces éléments font apparaître, comme c'est le cas en l'espèce, l'existence de comportements préjudiciables à la santé des travailleurs qui sont incompatibles avec le droit communautaire mais qui ne sont pas punissables en droit national.

37. En effet, un employeur italien ne saurait être poursuivi pour n'avoir pas adopté de mesures de protection — par exemple, en ce qui concerne l'examen de la vue ou les prescriptions minimales relatives à l'environnement du poste de travail — à l'égard de certains employés auxquels s'applique la notion de « travailleur » protégé au sens de la directive mais que le decreto legislativo n'a pas inclus dans cette catégorie de travailleurs.

38. Il ne fait aucun doute que l'application correcte de la directive comporte la protection de ces personnes et que l'État italien doit la garantir. En revanche, si la loi nationale n'a pas inclus dans les catégories pénales correspondantes un comportement déterminé dont un employeur pourrait se rendre coupable en cette matière, ni l'application ni l'interprétation de la directive ne peuvent suffire à justifier une sanction pénale en pareil cas [15].

39. L'article 89 du decreto legislativo frappe de peines d'emprisonnement et d'amende « la violation de l'article 58 » commise par

14 — Pour pouvoir tirer les conséquences de cette affirmation avec toute la rigueur nécessaire, il aurait fallu engager, en bonne et due forme, un recours en manquement contre la République italienne (État membre qui, par ailleurs, n'est pas intervenu dans la présente procédure préjudicielle). La Cour a déclaré à de nombreuses reprises que, dans le cadre de l'application de l'article 177 du traité, elle n'est pas compétente à statuer sur la compatibilité d'une disposition nationale avec le droit communautaire.

15 — Cela ne veut pas dire que, dans un domaine autre que le domaine purement pénal, l'application et l'interprétation de la directive soient dénuées de conséquences. C'est ainsi que, dans le domaine du droit du travail et du droit de la sécurité sociale, les travailleurs pourraient se prévaloir, même à l'encontre de leur propre État, des mesures de protection que la directive a pour objet de garantir.

les employeurs ou par leur personnel dirigeant. L'article 90 prévoit les mêmes peines pour le « non-respect des prescriptions minimales visées à l'article 55, paragraphes 1, 3 et 4, et à l'article 58 » lorsque ce non-respect est imputable aux cadres de l'entreprise.

40. On voit donc que, par le biais du jeu combiné des unes et des autres dispositions, la loi italienne décrit en termes très précis les comportements qu'elle a pour objet de sanctionner au moyen de peines d'emprisonnement et d'amende: ce faisant, elle laisse en dehors du domaine pénal tous les autres comportements spécifiques qui ont trait à la sécurité et à la santé des travailleurs qui utilisent des écrans de visualisation.

41. Cette réalité législative — qui peut résulter aussi bien d'une décision consciente que d'une simple lacune légale — ne peut pas être corrigée au moyen d'une interprétation du decreto legislativo qui lui ferait dire plus qu'il ne dit, fût-ce pour le mettre en conformité avec la directive [16].

42. Il résulte de ces affirmations que le problème des relations entre la transposition des directives et le droit pénal national nécessiterait une analyse un peu plus approfondie.

16 — Pour le surplus, la directive n'exige aucunement que sa mise en œuvre soit garantie au moyen de sanctions pénales.

L'incidence des directives sur l'interprétation des dispositions pénales nationales

43. Le point de départ de mon raisonnement est la primauté du principe de la légalité pénale (nullum crimen, nulla poena sine lege) avec son corollaire, qui interdit toute interprétation extensive *défavorable à l'accusé*. Je ne crois pas que quiconque aujourd'hui conteste qu'il s'agit là d'un principe commun aux traditions constitutionnelles de tous les États membres.

44. Il s'agit, de surcroît, d'un principe dont le respect est garanti par l'article 7, paragraphe 1, de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (convention signée à Rome le 4 novembre 1950) aux termes duquel « nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même, il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise » [17].

45. Ce principe oblige le juge pénal italien à appliquer les lois internes qui définissent les

17 — Dans l'arrêt qu'elle a rendu le 25 mai 1993 dans l'affaire Kokkinakis contre République hellénique (A 260-1 1993), la Cour européenne des droits de l'homme a souligné que le paragraphe 1 de l'article 7 de la convention ne se limite pas à interdire l'application rétroactive de la loi pénale au détriment de l'accusé, mais qu'il consacre en outre, d'une manière générale, le principe selon lequel seule la loi peut définir les délits et prescrire les peines ainsi que le principe selon lequel la loi pénale ne peut pas être interprétée de façon extensive au détriment de l'accusé, comme ce serait le cas, par exemple, d'une interprétation par analogie.

infractions punissables (à savoir les crimes, les délits, les infractions, les fautes ou les contraventions) en respectant les termes mêmes que le législateur a retenus, la prévention pénale ne pouvant atteindre des comportements qui, même s'ils auraient dû l'être, n'ont, en réalité, pas été repris dans la loi pénale en Italie.

46. Le fait pour un État membre de n'avoir pas défini légalement des comportements qui doivent être considérés comme illicites au regard du droit communautaire pourrait, tout au plus, constituer, de la part de cet État, un éventuel manquement [18] contre lequel la Commission ou un autre État membre peuvent engager un recours fondé sur les articles 169 et 170 du traité. En revanche, cette absence de définition légale a pour effet que les justiciables de cet État ne peuvent pas être poursuivis pénalement pour des faits qui, s'ils sont illicites au regard du droit communautaire, ne sont pas punissables selon la loi nationale.

47. Ces principes ont été consacrés par la Cour dans des arrêts successifs qui soulignent l'impossibilité, surtout en matière pénale, d'invoquer à l'encontre de particuliers des directives communautaires qui n'ont pas été transposées en droit interne.

48. Dans l'arrêt qu'elle a rendu le 26 février 1986 dans l'affaire Marshall [19], la Cour a dit pour droit qu'une directive ne peut pas, par elle-même, créer d'obligations dans le chef d'un particulier et qu'une disposition d'une directive ne peut donc pas être invoquée en tant que telle à l'encontre d'une telle personne.

49. Dans l'arrêt Pretore di Saló/X que j'ai cité plus haut, la Cour a déclaré que « d'une directive non transposée dans l'ordre juridique interne d'un État membre ne peuvent donc résulter des obligations pour des particuliers ni à l'égard d'autres particuliers ni, à plus forte raison, à l'égard de l'État lui-même ».

50. Dans cette affaire Pretore di Saló/X, le juge de renvoi voulait savoir si la réglementation italienne en vigueur à l'époque en matière de protection des eaux contre la contamination était conforme aux principes et aux objectifs de qualité établis par une

18 — Pour cela, il faudrait que soient réunies les conditions que la Cour a identifiées dans l'arrêt qu'elle a rendu le 26 octobre 1995 dans l'affaire Siesse (C-36/94, Rec. p. I-3573), point 20: « ... il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, confirmée par les arrêts du 8 juin 1994, Commission/Royaume-Uni (C-382/92, Rec. p. I-2435, point 55, et C-383/92, Rec. p. I-2479, point 40), lorsqu'une réglementation communautaire ne prévoit pas de sanction spécifique en cas de violation de ses dispositions ou renvoie, sur ce point, aux dispositions nationales, l'article 5 du traité impose aux États membres de prendre toutes les mesures propres à garantir la portée et l'efficacité du droit communautaire. À cet effet, tout en conservant un pouvoir discrétionnaire quant au choix des sanctions, ils doivent veiller à ce que les violations de la réglementation communautaire soient sanctionnées dans des conditions de fond et de procédure analogues à celles applicables aux violations du droit national d'une nature et d'une importance similaires et qui, en tout état de cause, confèrent à la sanction un caractère effectif, proportionné et dissuasif. »

19 — 152/84, Rec. p. 723, point 48.

directive communautaire [20]. Il avait jugé nécessaire d'obtenir une réponse à cette question afin de pouvoir, le cas échéant, sanctionner des comportements qui, sans être punissables en droit interne, étaient éventuellement illicites du point de vue de la directive.

51. Dans le dispositif de son arrêt, la Cour a répondu qu'une directive ne peut pas avoir comme effet, par elle-même et indépendamment d'une loi interne d'un État membre prise pour son application, de déterminer ou d'aggraver la responsabilité pénale de ceux qui agissent en infraction à ses dispositions. La Cour s'est donc refusée à comparer la réglementation interne et la réglementation communautaire, comparaison qui était l'objet principal du renvoi.

52. Dans l'arrêt qu'elle a rendu le 8 octobre 1987 dans l'affaire Kolpinghuis Nijmegen [21], la Cour a de nouveau confirmé qu'une directive ne peut pas avoir comme effet, par elle-même et indépendamment d'une loi prise pour sa mise en œuvre, de déterminer ou d'aggraver la responsabilité pénale de ceux qui agissent en infraction à ses dispositions [22].

53. La jurisprudence de la Cour se montre ainsi respectueuse de la garantie que le principe de la légalité pénale comporte pour les justiciables des États membres. En tant que droit fondamental de la personne, ce principe confère la sécurité juridique à tout un chacun en lui garantissant que sa conduite ne fera l'objet de poursuites pénales que s'il a enfreint une réglementation nationale qui a préalablement défini cette conduite comme étant une infraction.

54. Dans les arrêts que j'ai cités, la Cour a donc choisi de considérer que le principe de la légalité pénale limite les effets des directives communautaires.

55. Cette jurisprudence, qui a été dégagée à propos de situations dans lesquelles une directive n'avait pas encore été transposée en droit national, peut-elle donc être étendue à des situations dans lesquelles elle l'a déjà été?

56. Selon moi, la réponse doit être affirmative si l'application ou l'interprétation de la directive a pour effet d'engager ou d'aggraver la responsabilité pénale du prévenu, conséquence qui ne se produirait pas si l'on ne tenait pas compte de la directive.

57. J'ai déjà souligné précédemment que le principe de la légalité pénale joue, dans les

20 — Directive 78/659/CEE du Conseil, du 18 juillet 1978, concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons (JO L 222, p. 1).

21 — 80/86, Rec. p. 3969.

22 — Dans cette affaire, le juge néerlandais avait demandé à la Cour si une autorité nationale peut se prévaloir, à charge de ses ressortissants, d'une disposition d'une directive pour laquelle l'État membre concerné n'a pas arrêté de lois ou de textes d'application.

ordres juridiques des différents États membres, un rôle clef qui s'étend non seulement à la description préalable des catégories de comportements punissables (lex previa), mais également à leur interprétation (lex certa).

58. La base légale des sanctions légales doit donc être claire et univoque, c'est-à-dire dépourvue de toute ambiguïté. S'il est vrai que les juridictions peuvent être amenées à interpréter des dispositions de droit pénal également, elles ne peuvent cependant pas suppléer les lacunes que comportent les catégories de comportements sanctionnés pénalement par la loi en se livrant à des interprétations extensives.

59. Il va de soi que, lorsqu'il existe une réglementation nationale de mise en œuvre d'une directive, les exigences générales du droit communautaire imposent, en principe, au juge national de prendre en considération cette directive comme élément d'interprétation de la réglementation interne [23].

23 — Dans l'arrêt qu'elle a rendu le 10 avril 1984 dans l'affaire Von Colson et Kamann (14/83, Rec. p. 1891), la Cour a déclaré que « l'obligation des États membres, découlant d'une directive, d'atteindre le résultat prévu par celle-ci, ainsi que leur devoir en vertu de l'article 5 du traité de prendre toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution de cette obligation s'imposent à toutes les autorités des États membres, y compris, dans le cadre de leurs compétences, les autorités juridictionnelles ». Elle a statué dans le même sens dans l'arrêt qu'elle a rendu le 13 novembre 1990 dans l'affaire Marleasing (C-106/89, Rec. p. I-4135).

60. Lorsque cette opération d'interprétation a pour résultat d'engager ou d'aggraver la responsabilité de l'inculpé, ce qui ne pourrait pas se passer si l'on ne tenait pas compte de la directive, il se produit un conflit entre deux principes: d'une part, le principe qui interdit les interprétations extensives en matière pénale et, d'autre part, le principe qui impose aux juges nationaux d'interpréter leur propre droit interne d'une manière conforme aux directives.

61. La Cour a résolu ce conflit aux points 12 et 13 de l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire Kolpinghuis Nijmegen, que j'ai déjà cité plus haut:

— d'une part, il est certain qu'en appliquant le droit national, et notamment les dispositions d'une loi nationale spécialement introduite en vue d'exécuter une directive, la juridiction nationale est tenue d'interpréter son droit national à la lumière du texte et de la finalité de la directive pour atteindre le résultat visé par l'article 189, troisième alinéa, du traité;

— toutefois, cette obligation pour le juge national de se référer au contenu de la directive lorsqu'il interprète les règles pertinentes de son droit national trouve ses limites dans les principes généraux de droit qui font partie du droit communautaire, et notamment dans ceux de la sécurité juridique et de la non-rétroactivité.

62. La loi pénale interne doit donc s'interpréter selon les critères herméneutiques et les principes propres à cette branche de l'ordre juridique. De ces principes, qui ont clairement pour objet de garantir les droits du prévenu, se détache le principe de la sécurité juridique, qui, dans le domaine du droit pénal, se traduit précisément par le principe de légalité.

L'application du principe de la légalité pénale en l'espèce

63. Compris de cette façon, le principe de la sécurité juridique empêche de se prévaloir d'une directive communautaire pour étendre, au détriment du prévenu, les comportements pénalement sanctionnés à des hypothèses différentes de celles qui correspondent strictement à la description des faits répréhensibles qui est donnée par le droit pénal national [24].

64. Tout cela n'a rien à voir avec le phénomène inverse. Tout autre, en effet, est la situation lorsque l'application du droit communautaire entraîne la licéité d'un comportement érigé en infraction par la loi nationale. En pareil cas, la primauté du droit communautaire rend inapplicable la règle de droit pénal national, qui, pour cette même raison, perd sa légitimité en tant que base légale sur laquelle fonder les poursuites pénales [25].

65. L'examen du cas d'espèce démontre clairement que l'interprétation de la directive que souhaite le juge italien ne saurait en aucun cas servir à atténuer une hypothétique responsabilité pénale. Bien au contraire.

66. En effet, j'ai déjà exposé le contraste qui existe entre la directive et le decreto legislativo italien, lequel abaisse le seuil de protection que le droit communautaire exige pour la santé des travailleurs.

24 — L'avocat général M. Jacobs a exprimé la même opinion dans les conclusions qu'il a présentées dans les affaires Vessoso et Zanetti (arrêt du 28 mars 1990, C-206/88 et C-207/88, Rec. p. 1461), points 25 et 26, dans lesquelles il a déclaré: « La règle en question doit, à notre avis, être assortie de réserves lorsqu'il s'agit de poursuites pénales, dès lors que cette façon d'interpréter la législation nationale aurait pour effet de créer une responsabilité pénale dans des circonstances dans lesquelles une telle responsabilité ne découlerait pas de la législation nationale envisagée isolément. La raison de cette restriction est qu'une interprétation extensive de la législation pénale serait contraire au principe fondamental de légalité (nullum crimen, nulla poena sine lege).
... Nous ne pensons pas que les juridictions nationales sont tenues, sur le plan du droit communautaire, d'interpréter leur droit national à la lumière du texte et de la finalité des directives lorsque cette obligation aurait comme effet de déterminer une responsabilité pénale qui n'existerait pas autrement. Il appartient aux juridictions de renvoi d'apprécier si la législation nationale en cause en l'espèce peut être interprétée en accord avec les directives pertinentes, sans recourir à une interprétation extensive qui serait contraire au principe de légalité ».

25 — L'exemple le plus récent, à cet égard, est celui sur lequel la Cour s'est prononcée dans l'arrêt qu'elle a rendu le 23 février 1995 dans les affaires Bordessa (C-358/93 et C-416/93, Rec. p. I-361). Le juge espagnol avait interrogé la Cour sur la compatibilité avec le droit communautaire d'une loi nationale qui subordonnait certains mouvements de capitaux à une autorisation administrative préalable et qui assortissait cette exigence de sanctions pénales. La Cour a répondu que l'article 1er et l'article 4 de la directive 88/361/CEE du Conseil, du 24 juin 1988, pour la mise en œuvre de l'article 67 du traité (JO L 178, p. 5), s'opposent à ce que l'exportation de pièces, de billets de banque ou de chèques au porteur soit subordonnée à une autorisation préalable et elle a ajouté que les dispositions de l'article 1er, en liaison avec l'article 4 de la directive, peuvent être invoquées devant le juge national et entraîner l'inapplicabilité des règles nationales qui leur sont contraires.

67. Ce que le juge souhaite savoir, en réalité, ce n'est pas tant la manière dont il doit interpréter certaines dispositions de la directive, qui sont suffisamment claires, mais bien si la directive permet d'exclure de son champ d'application certains comportements que le decreto legislativo ne sanctionne pas, soit parce qu'il ne les érige pas en infractions, soit parce qu'il définit les éléments de l'infraction dans des termes différents de ceux que la directive utilise à cet effet.

68. L'interprétation qu'il y a lieu de donner aux dispositions de la directive sur lesquelles portent les questions préjudicielles résulte de leur formulation elle-même. Toutes les parties intervenantes sont d'ailleurs d'accord sur cette interprétation:

a) La notion de « travailleur ... qui utilise de façon habituelle pendant une partie non négligeable de son travail normal un équipement à écran de visualisation » (article 2 de la directive) s'applique à ceux qui travaillent habituellement devant ces écrans pendant quatre heures par jour, même s'ils ne le font pas tous les jours de la semaine. Elle peut s'appliquer également à ceux qui travaillent tous les jours de la semaine devant ces écrans mais qui ne le font pas nécessairement durant quatre heures consécutives, le juge national ayant pour tâche d'apprécier le caractère « pertinent » ou significatif, dans chaque cas, du temps que les travailleurs concernés passent devant les appareils en cause.

b) Les examens des yeux et de la vue que doivent subir les travailleurs avant de commencer le travail sur écran de visualisation et qu'ils doivent subir ensuite à des intervalles réguliers (article 9, paragraphe 1, de la directive) concernent tous les travailleurs qui relèvent du champ d'application de la directive. L'examen ophtalmologique visé au paragraphe 2 de l'article 9 de la directive peut se révéler nécessaire au terme de chacun des examens pratiqués dans les trois hypothèses auxquelles le paragraphe 1 de ce même article se réfère.

c) Les articles 4 et 5 de la directive se réfèrent explicitement aux « postes de travail » définis à l'article 2, sous b), et exigent qu'ils satisfassent à toutes les prescriptions minimales que l'annexe de la directive énonce en ce qui concerne les équipements, l'environnement de ceux-ci et l'interface ordinateur/homme.

69. Si la Cour devait déclarer la réglementation italienne incompatible avec la directive et dire formellement pour droit que celle-ci ne permet pas de restreindre la notion de travailleur qui utilise de façon habituelle un équipement à écran de visualisation ni de limiter les examens ophtalmologiques ni de réduire les prescriptions minimales énoncées dans les trois paragraphes de l'annexe à celles qui figurent dans un seul de ceux-ci, les comportements des employeurs qui auraient correctement observé les dispositions du decreto legislativo demeureraient incontestablement à l'abri de toute incrimination.

70. En d'autres termes, bien que le decreto legislativo ne prévoie aucune sanction pénale pour certains comportements qu'une interprétation correcte de la directive ne permettrait pas de considérer comme conformes au droit communautaire, cette circonstance ne peut porter préjudice, sur le plan pénal, à ceux qui ont respecté la réglementation nationale, quelque incorrecte qu'ait été la transposition de la directive.

71. Il résulte de toutes ces considérations qu'il n'est pas nécessaire que la Cour fournisse une réponse détaillée pour chacun des articles de la directive visés par une question, comme le souhaite le juge de renvoi. Il suffit, au contraire, de faire un pas de plus dans la direction que la Cour a déjà indiquée dans les arrêts Pretore di Saló/X et Kolpinghuis Nijmegen.

72. En effet, si la Cour a consacré, par ces arrêts, l'inaptitude des directives à engager ou aggraver une responsabilité pénale aussi longtemps qu'elles n'ont pas été transposées en droit national, la même thèse doit être étendue aux situations dans lesquelles les mesures de transposition comportent des défauts, ce qui implique que le droit interne a déjà été adapté [26].

73. Le raisonnement juridique sous-jacent à ces arrêts de la Cour s'applique également lorsque la loi interne de mise en œuvre de la directive ne reprend pas, parmi les infractions qu'il sanctionne, certains comportements qui auraient dû l'être [27] ou lorsqu'elle définit les éléments constitutifs des comportements pénalement punissables dans un sens distinct de celui qu'exigeait la directive.

74. A raisons juridiques identiques, conclusions identiques: nul ne peut être puni en vertu d'une règle de droit pénal national qui aurait été interprétée de manière extensive pour être rendue conforme à une directive communautaire ni pour des faits que cette règle nationale ne condamne pas.

75. Dans ces cas-là également, le principe de la légalité pénale s'oppose avec la même force, et inexorablement, aux effets des directives et à l'obligation qu'ont les juges nationaux d'interpréter leur droit interne d'une manière qui leur soit conforme.

76. Cette rigueur obéit, non pas à une quelconque suprématie de la loi pénale interne (loi que l'État membre concerné devra modifier s'il s'avère qu'il a manqué aux

26 — Cela pourrait peut-être servir, en outre, à éviter la prolifération de ce type de questions préjudicielles soulevées au cours de procédures pénales semblables à celle de l'espèce. Les affaires C-168/95, d'une part, et C-304/94, C-330/94, C-342/94 et C-224/95, d'autre part, qui sont actuellement pendantes devant la Cour, ont toutes pour objet des questions préjudicielles relatives à l'incidence de diverses directives en matière d'environnement sur différents procès pénaux italiens. Dans les conclusions qu'il a présentées le 14 mars 1996 dans la première de ces affaires, l'avocat général M. Elmer a réitéré, une fois de plus, la thèse énoncée dans l'arrêt Pretore di Saló/X.

27 — Dans le sens auquel se réfèrent les arrêts cités à la note 18.

obligations que lui impose le droit communautaire), mais elle procède du respect d'un des principes communs aux traditions constitutionnelles des États membres, qui est à la fois un droit fondamental des ressortissants de ces États et un principe de base du droit communautaire lui-même.

77. En tout état de cause, si la Cour devait juger expédient de fournir au juge de renvoi l'interprétation détaillée de chacun des paragraphes de la directive sur lesquels portent les questions préjudicielles, j'estime qu'elle devrait lui donner la réponse que j'ai formulée précédemment.

Conclusion

78. Eu égard aux considérations qui précèdent, je conclus à ce qu'il plaise à la Cour:

1) déclarer que les questions qui lui ont été déférées par la Procura della Repubblica presso la Pretura circondariale di Torino dans l'affaire C-74/95 sont irrecevables parce qu'elles n'émanent pas d'une juridiction à laquelle l'article 177 du traité ouvre pareil recours;

2) déclarer que l'interprétation de la directive 90/270/CEE du Conseil, du 29 mai 1990, concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives au travail sur des équipements à écran de visualisation (cinquième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE), ne peut pas engager ou aggraver la responsabilité pénale de ceux qui enfreignent ses dispositions, lorsque la loi qu'un État membre a adoptée pour la mise en œuvre de cette directive n'a pas repris certains comportements parmi ceux qu'elle érige en infractions punissables ou lorsqu'elle a défini les éléments constitutifs des comportements pénalement punissables dans un sens différent de celui qu'exigeait la directive;

3) à titre subsidiaire, déclarer:

   a) la notion de « travailleur qui utilise de façon habituelle et pendant une partie non négligeable de son travail normal un équipement à écran de visualisation » (article 2 de la directive 90/270) s'applique aux travailleurs qui utilisent habituellement de pareils écrans pendant quatre heures par jour même lorsqu'ils ne le font pas tous les jours de la semaine. Elle peut

également s'appliquer aux travailleurs qui utilisent ces écrans tous les jours de la semaine, mais pas nécessairement durant quatre heures consécutives, le juge national ayant pour tâche d'apprécier, pour chaque cas, le caractère pertinent ou significatif du temps pendant lequel les travailleurs concernés demeurent devant les équipements en cause.

b) Les examens des yeux et de la vue que doivent subir les travailleurs avant de commencer le travail sur écran de visualisation et qu'ils doivent subir ensuite à des intervalles réguliers (article 9, paragraphe 1, de la directive 90/270) concernent tous les travailleurs qui relèvent du champ d'application de la directive. L'examen ophtalmologique visé au paragraphe 2 de l'article 9 de la directive peut se révéler nécessaire au terme de chacun des examens pratiqués dans les trois hypothèses auxquelles le paragraphe 1 de ce même article se réfère.

c) Les articles 4 et 5 de la directive 90/270 se réfèrent explicitement aux « postes de travail » définis à l'article 2, sous b), et exigent qu'ils satisfassent à toutes les prescriptions minimales que l'annexe de la directive énonce en ce qui concerne les équipements, l'environnement de ceux-ci et l'interface ordinateur/homme.