CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M^ME CHRISTINE STIX-HACKL

présentées le 31 mai 2001 [1]

I — Objet du recours

1. Par le présent recours, la Commission demande à la Cour de justice de constater que, en n'ayant pas transposé correctement en droit italien certaines dispositions 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 [2] (ci-après la «directive»), la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

II — Cadre juridique

A — *Droit communautaire — Dispositions de la directive*

2. L'article 5, paragraphe 3, de la directive est ainsi rédigé:

«Les obligations des travailleurs dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail n'affectent pas le principe de la responsabilité de l'employeur.»

3. L'article 6, paragraphe 3, est ainsi rédigé:

«Sans préjudice des autres dispositions de la présente directive, l'employeur doit, compte tenu de la nature des activités de l'entreprise et/ou de l'établissement:

a) évaluer les risques pour la sécurité et la santé des travailleurs, y compris dans le choix des équipements de travail, des substances ou préparations chimiques, et dans l'aménagement des lieux de travail».

4. L'article 7, paragraphes 1, 3, 5 et 8, est ainsi rédigé:

«1. Sans préjudice des obligations visées aux articles 5 et 6, l'employeur désigne un

1 — Langue originale: l'allemand.
2 — JO L 183, p. 1.

ou plusieurs travailleurs pour s'occuper des activités de protection et des activités de prévention des risques professionnels de l'entreprise et/ou de l'établissement.

[...]

3. Si les compétences dans l'entreprise et/ou l'établissement sont insuffisantes pour organiser ces activités de protection et de prévention, l'employeur doit faire appel à des compétences (personnes ou services) extérieures à l'entreprise et/ou à l'établissement.

[...]

5. Dans tous les cas:

— les travailleurs désignés doivent avoir les capacités nécessaires et disposer des moyens requis,

— les personnes ou services extérieurs consultés doivent avoir les aptitudes nécessaires et disposer des moyens personnels et professionnels requis, et

— les travailleurs désignés et les personnes ou services extérieurs consultés doivent être en nombre suffisant,

pour prendre en charge les activités de protection et de prévention, en tenant compte de la taille de l'entreprise et/ou de l'établissement, et/ou des risques auxquels les travailleurs sont exposés ainsi que de leur répartition dans l'ensemble de l'entreprise et/ou de l'établissement.

[...]

8. Les États membres définissent les capacités et aptitudes nécessaires visées au paragraphe 5.

Ils peuvent définir le nombre suffisant visé au paragraphe 5.»

5. L'article 16, paragraphes 1 et 3, est ainsi rédigé:

«1. Le Conseil adopte, sur proposition de la Commission fondée sur l'article 118 A du traité CEE, des directives particulières, entre autres dans les domaines tels que visés à l'annexe.

[...]

3. Les dispositions de la présente directive s'appliquent pleinement à l'ensemble des domaines couverts par les directives particulières, sans préjudice de dispositions plus contraignantes et/ou spécifiques contenues dans ces directives particulières.»

B — *Législation nationale — Décret-loi n° 626/1994, du 19 septembre 1994, ayant pour objet la mise en œuvre des directives 89/391/CEE, 89/654/CEE, 89/655/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 90/270/CEE, 90/394/CEE et 90/679/CEE, concernant l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs sur le lieu de travail (ci-après le «décret-loi»)*

6. L'article 2, paragraphe 1, sous c) et e), contient les définitions suivantes:

«Au sens du présent décret-loi, on entend par:

...

c) service de protection et de prévention des risques: ensemble des personnes, systèmes et moyens propres à l'entreprise ou extérieurs à celle-ci qui concourent à la prévention des risques professionnels et à la protection contre ces risques dans l'entreprise ou dans l'unité de production;

[...]

e) responsable du service de prévention et de protection: personne désignée par l'employeur possédant les aptitudes et capacités appropriées;

[...]»

7. L'article 4, paragraphes 1, 4, sous a) et b), et 5, sous a) et c), est ainsi rédigé:

«1. Compte tenu de la nature des activités de l'entreprise ou de l'unité de production, l'employeur évalue, lors du choix des équipements de travail, des substances ou préparations chimiques, et dans l'aménagement des lieux de travail, les risques pour la sécurité et la santé des travailleurs, y compris ceux qui concernent des catégories de travailleurs exposés à des risques particuliers;

[...]

4. L'employeur:

a) désigne, conformément à l'article 8, le responsable du service de protection et de prévention interne ou externe à l'entreprise;

b) désigne, conformément à l'article 8, les préposés au service de protection ou de prévention interne ou externe à l'entreprise;

[...]

5. L'employeur prend les mesures nécessaires à la sécurité et à la santé des travailleurs; en particulier:

a) il désigne au préalable les travailleurs chargés de la mise en œuvre des mesures de prévention et de lutte contre les incendies, d' évacuation des salariés en cas de danger grave et immédiat, de sauvetage, de premier secours et, d'une manière générale, du service d'urgence;

[...]

c) dans les tâches qu'il confie aux travailleurs, il tient compte de leurs capacités et aptitudes en rapport avec leur santé et au regard de la sécurité;

[...]»

8. L'article 8 est ainsi rédigé:

«1. Sans préjudice des dispositions de l'article 10, l'employeur organise le service de prévention et de protection dans l'entreprise ou l'unité de production, ou en charge des personnes ou services extérieurs à l'entreprise, conformément aux dispositions du présent article.

2. L'employeur désigne au sein de l'entreprise ou de l'unité de production une ou plusieurs personnes dépendant de lui pour accomplir les missions visées à l'article 9, personnes parmi lesquelles doivent figurer le responsable du service qui est en posses-

sion des aptitudes et capacités adéquates, moyennant consultation préalable du représentant pour la sécurité.

3. Les travailleurs visés au paragraphe 2 doivent être en nombre suffisant, posséder les capacités nécessaires et disposer des moyens et du temps adéquats pour accomplir les missions qui leur sont confiées. Ils ne peuvent pas subir de préjudice en raison de l'activité qu'ils exercent pour accomplir leur mission.

4. Sans préjudice des dispositions du paragraphe 2, l'employeur peut recourir à des personnes extérieures à l'entreprise disposant des connaissances professionnelles nécessaires pour compléter l'action de prévention ou de protection.

5. L'organisation du service de prévention et de protection au sein de l'entreprise ou de l'unité de production est néanmoins obligatoire dans les cas suivants: a) dans les entreprises industrielles visées à l'article 1er du décret du président de la République n° 175 du 17 mai 1988, tel que modifié par la suite, qui sont soumises à l'obligation de déclaration ou de notification, conformément aux articles 4 et 6 dudit décret; b) dans les centrales thermoélectriques; c) dans les installations et laboratoires nucléaires; d) dans les entreprises de fabrication et de dépôt séparé d'explosifs, poudre et munitions; e) dans les entreprises industrielles comptant plus de 200 travailleurs; f) dans les industries extractives comptant plus de 50 travailleurs; g) dans les structures sanitaires et de cure, tant publiques que privées.

6. Sans préjudice des dispositions du paragraphe 5, si les capacités des travailleurs au sein de l'entreprise ou de l'unité de production sont insuffisantes, l'employeur peut recourir à des personnes ou services extérieurs à l'entreprise, moyennant consultation préalable du représentant pour la sécurité.

7. Le service extérieur doit être adapté aux caractéristiques de l'entreprise ou de l'unité de production en faveur de laquelle il est appelé à exercer ses activités, notamment en ce qui concerne le nombre des travailleurs.

8. Le responsable du service extérieur doit disposer d'aptitudes et de capacités adéquates.

9. Le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale peut prévoir, par décret adopté en accord avec les ministres de la Santé et de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat, la commission consultative permanente entendue, des conditions, modalités et procédures spécifiques pour la certification des services, ainsi que le nombre minimal de travailleurs visé aux paragraphes 3 et 7.

10. Lorsque l'employeur recourt à des personnes ou services extérieurs, il n'est pas pour autant libéré de sa responsabilité en la matière.

11. L'employeur communique à l'inspection du travail et aux unités sanitaires locales territorialement compétentes le nom de la personne désignée en tant que responsable du service de prévention et de protection interne ou externe à l'entreprise. Cette communication est accompagnée d'une déclaration qui, s'agissant de la personne désignée, comporte une attestation sur: a) les missions accomplies en matière de prévention et de protection; b) la période durant laquelle ces missions ont été accomplies; c) le cursus professionnel.»

III — Procédure précontentieuse

9. Conformément à l'article 18, paragraphe 1, de la directive, les États membres devaient adopter au plus tard le 31 décembre 1992 les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive. Estimant que la directive n'avait pas été transposée correctement et dans le délai imparti en droit italien, la Commission a engagé une procédure en manquement. Après avoir invité la République italienne à présenter ses observations, ce que celle-ci a fait, la Commission lui a adressé, le 19 octobre 1998, un avis motivé lui demandant de confirmer, dans un délai de deux mois à compter de sa réception, qu'elle avait adopté les mesures nécessaires. L'avis motivé étant resté sans réponse, la Commission a introduit le présent recours.

10. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) constater que

— en n'ayant pas prescrit à l'employeur d'évaluer tous les risques pour la santé et la sécurité existant sur le lieu de travail,

— en ayant laissé l'employeur libre de décider de faire appel ou non à des services extérieurs de protection et de prévention lorsque les compétences internes à l'entreprise sont insuffisantes,

— en n'ayant pas défini les capacités et aptitudes dont doivent disposer les personnes responsables des activités de protection et de prévention des risques professionnels pour la santé et la sécurité des travailleurs,

la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 6, paragraphe 3, sous a), et 7, paragraphes 3, 5 et 8, de la directive 89/391;

2) condamner la République italienne aux dépens.

IV — Examen des moyens invoqués par la Commission

A — *Premier moyen: évaluation des risques pour la sécurité et la santé des travailleurs sur le lieu de travail [article 6, paragraphe 3, sous a), de la directive]*

Argumentation des parties

11. Par le premier moyen, la Commission reproche à la République italienne d'avoir transposé incorrectement l'article 6, paragraphe 3, sous a), de la directive, au motif que la disposition italienne de transposition, à savoir l'article 4, paragraphe 1, du décret-loi se borne à énumérer les sources de risques mentionnées à l'article 6 de la directive, sans préciser, par l'adjonction d'une formulation telle que «y compris», qu'en dehors des facteurs de risque expressément mentionnés, il existe également dans l'entreprise ou dans l'établissement d'autres sources potentielles de risques que l'employeur est tenu d'évaluer.

12. Selon la Commission en effet, l'énumération des sources de risques expressément mentionnées dans la directive n'est pas limitative. Il existe divers autres facteurs de risque: la fonction et l'utilisation des équipements de travail, le choix de procédés de production déterminés alors qu'il existe sur le marché des procédés de production différents, les nuisances causées par les agents physiques tels que les vibrations ou les contraintes atmosphériques, en particulier lors des travaux effectués en plein air, les risques liés à certains horaires de travail, au travail à la chaîne, à un rythme du travail déterminé ou à la répétitivité de certaines tâches.

13. Le gouvernement italien fait valoir en substance que les sources de risques mentionnées dans la directive ont valeur d'exemples et englobent en pratique toutes les sources de risques sur les lieux de travail. Selon lui, tous les exemples cités par la Commission pourraient être classés parmi les risques mentionnés dans la disposition en cause de la directive: par exemple, des fonctions particulières et certaines modalités d'utilisation des équipements de travail feraient partie intégrante du choix des équipements de travail au même titre que le choix de certains procédés de production. De même, les risques d'origine atmosphérique et d'autres formes de nuisances pour les salariés seraient

compris dans l'aménagement des lieux de travail.

14. Par ailleurs, poursuit le gouvernement italien, il convient d'avoir à l'esprit que la disposition critiquée doit être interprétée dans le contexte global de la législation italienne applicable en matière de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs sur le lieu de travail. Dans le cadre de la transposition de certaines directives particulières en application de l'article 16 de la directive, la République italienne a institué, dans les articles 52, 63 et 78 du décret-loi, des obligations d'évaluation pour des sources de risques déterminées. En outre, l'article 2087 du code civil oblige l'employeur à prendre des mesures générales de protection de l'intégrité physique et morale des travailleurs, ce qui n'est pas concevable en l'absence d'évaluation préalable des risques en cause. Par ailleurs, il existe en Italie des réglementations spéciales (par exemple en matière de durée et de rythme de travail) qui interdisent en tout état de cause à l'employeur d'adopter des dispositions sur le lieu du travail ayant une incidence sur la sécurité et la santé des travailleurs.

15. Enfin, le gouvernement italien invoque la circulaire n° 102 du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale (Ministero del Lavoro et della Previdenza Sociale), du 7 août 1995 (décret-loi n° 626/94 — premières directives d'application), qui, selon lui, précise que l'article 4, paragraphe 1, du décret-loi doit être compris en ce sens que l'employeur est tenu d'évaluer tous les facteurs pertinents de risque existant dans l'entreprise, ainsi que leurs interactions réciproques.

Appréciation

16. En premier lieu, il y a lieu de constater que le libellé de l'article 6, paragraphe 3, sous a), de la directive est formulé dans toutes les versions linguistiques de telle manière que les risques qui y sont mentionnés sont énumérés à titre indicatif et non limitatif.

17. En outre, il ressort du quinzième considérant du préambule de la directive que «les dispositions de la présente directive s'appliquent [...] à tous les risques». Par conséquent, l'article 6, paragraphe 3, sous a), de la directive impose à l'employeur une évaluation globale des risques pour la sécurité et la santé des travailleurs au travail.

18. Compte tenu du grand nombre et de la diversité des sources de risques pour la sécurité et la santé des travailleurs et, en particulier, de l'évolution constante des modalités et conditions de production de biens et de services dans les entreprises et établissements, le législateur communautaire entendait manifestement préciser, à travers la formulation de l'article 6, paragraphe 3, sous a), de la directive, que les obligations d'évaluation qui incombent à l'employeur comprennent en tout état de

cause davantage que les facteurs de risque mentionnés et connus à l'époque par le législateur communautaire. C'est ce que révèle par exemple le fait que la directive précitée mentionne les substances ou préparations chimiques, mais non les facteurs de risque pouvant découler de la manipulation d'agents pathogènes ni les risques particuliers qui pourraient être générés par le développement futur de la biotechnologie (par exemple, la manipulation d'organismes génétiquement modifiés).

19. Si l'article 4, paragraphe 1, du décret-loi mentionne effectivement les risques que l'employeur doit évaluer en tout état de cause (choix des équipements de travail, substances ou préparations chimiques, aménagement des lieux de travail), il n'indique toutefois pas clairement, par une formulation appropriée, que les obligations d'évaluation en cause de l'employeur s'appliquent à tous les risques pour la sécurité et la santé des travailleurs, et donc également à d'autres risques présents [3] dans l'entreprise ou l'établissement. Par conséquent, l'employeur risque de limiter ses obligations d'évaluation aux risques expressément mentionnés.

20. Il n'est pas nécessaire d'approfondir ici les divergences d'opinion sur le point de savoir si les sources de risques expressément mentionnées dans la disposition litigieuse englobent ou non les facteurs de risque énumérés par la Commission, dans la mesure où, compte tenu de la clarté et de la transparence exigées par la jurisprudence constante de la Cour, les mesures nationales de transposition doivent être rédigées de manière que les destinataires de la norme, même sans connaissances juridiques particulières, puissent connaître la portée et le contenu de leurs droits et obligations. En effet, en matière de transposition des directives, le droit communautaire exige que «les règles de droit des États membres soient formulées de manière non équivoque» [4] afin que les intéressés «soient mis en mesure de connaître la plénitude de leurs droits» [5].

21. En particulier dans le cas des directives ayant pour objet l'amélioration du milieu du travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs en application de l'article 118 A du traité CE (les articles 117 à 120 du traité CE ont été remplacés par les articles 136 CE à 143 CE), il convient de souligner que le contenu des règles nationales qui transposent ces directives doit être clair et sans équivoque également pour les patrons des petites et moyennes entreprises [6], et plus généralement pour les salariés et leurs représentants. Tel n'est pas le cas en l'espèce.

22. S'agissant de l'argumentation du gouvernement italien selon laquelle l'article 4,

3 — On entend certainement par là également les risques potentiels.

4 — Arrêt du 21 juin 1988, Commission/Italie (257/86, Rec. p. I-3249, point 12).

5 — Arrêts du 28 février 1991, Commission/Allemagne (C-131/88, Rec. p. I-825, point 6), et du 30 mai 1991, Commission/Allemagne (C-59/89, Rec. p. I-2607, point 18).

6 — Selon les dernières données disponibles pour l'année 1996, les petites et moyennes entreprises employant des salariés représentaient en moyenne, dans l'Union européenne, quelque 99,6 % de l'ensemble des entreprises. Environ 85,6 % de ces entreprises employaient moins de dix salariés (Eurostat, statistiques en bref — industrie, commerce et services, thème 4 — 16/99, édition du 4 juin 1999, p. 1).

paragraphe 1, du décret-loi doit être interprété dans le contexte global d'autres dispositions législatives italiennes applicables en matière de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs sur le lieu de travail, deux aspects doivent être pris en compte.

23. Premièrement, pour autant que le gouvernement italien entend par là les mesures de transposition adoptées sur la base des directives particulières prévues à l'article 16, paragraphe 1, de la directive, il y a lieu de constater que la présente procédure n'a pas pour objet d'apprécier si et dans quelle mesure la République italienne a également transposé, par le décret-loi, des directives particulières au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive précitée. Cette question ne revêt en principe aucune importance pour apprécier si l'article 6, paragraphe 3, sous a), de la directive a été transposé correctement. Les mesures de transposition adoptées sur la base des obligations découlant de ces directives pourraient certes en elles-mêmes concrétiser la transposition de l'article 6, paragraphe 3, sous a), de la directive dans certains domaines. Toutefois, elles ne sont certainement pas aptes à compléter une disposition nationale qui, en l'espèce, semble limitative, au point que l'employeur — au sens de la disposition de la directive ainsi transposée — puisse considérer à coup sûr qu'il est tenu d'évaluer toutes les sources de risques pour la sécurité et la santé des travailleurs existant dans son entreprise ou son établissement. Une telle hypothèse ne serait concevable que si l'on devait partir du principe que les directives particulières adoptées jusqu'à présent sur la base de l'article 16, paragraphe 1, de la directive, prises dans leur ensemble, contenaient les obligations d'évaluation des risques qui ne sont pas expressément mentionnés à l'article 6, paragraphe 3, sous a), de la directive. Or, une telle hypothèse ne peut être retenue, ne serait-ce que parce que l'article 16, paragraphe 1, de la directive («entre autres dans les domaines tels que visés à l'annexe») n'a pas en vue de liste complémentaire des secteurs concernés par de tels facteurs de risque.

24. Deuxièmement, il convient de noter, à propos de la règle générale de l'article 2087 du code civil — dont le texte n'a pas été produit lors de la procédure — ainsi que de la législation du travail, que le gouvernement italien n'a pas exposée de manière plus détaillée, que l'exigence de l'article 6, paragraphe 3, de la directive va au-delà de l'obligation générale de préserver l'intégrité physique des travailleurs et de respecter la législation du travail, en obligeant l'employeur à procéder à une évaluation particulière des risques pour la sécurité et la santé des travailleurs sur le lieu du travail, spécialement aux fins des buts poursuivis par la directive. En tout état de cause, la disposition générale du code civil ne fait pas apparaître cette exigence avec la clarté nécessaire à la transposition d'une directive. Le gouvernement italien n'ayant pas produit les dispositions du droit du travail qu'il a mentionnées en termes généraux, il s'avère impossible de les examiner au regard de cette exigence.

25. Quant aux explications du gouvernement italien selon lesquelles la circulaire n° 102 indique clairement que les em-

ployeurs — malgré l'énumération limitative des sources de risques à évaluer figurant dans le décret-loi — sont tenus d'évaluer tous les facteurs de risque pertinents dans l'entreprise ou l'établissement, il suffit de renvoyer à la jurisprudence constante de la Cour [7], selon laquelle la transposition de directives au moyen de circulaires administratives ne satisfait pas aux exigences de l'article 249, troisième alinéa, CE.

26. En conséquence, nous proposons à la Cour de déclarer que, en n'adoptant pas correctement et pleinement les mesures de transposition nécessaires, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphe 3, sous a), de la directive.

B — *Deuxième moyen: recours à des services extérieurs pour organiser les activités de protection et de prévention des risques professionnels (article 7, paragraphe 3, de la directive)*

Argumentation des parties

27. En deuxième lieu, la Commission critique l'article 8, paragraphe 6, du décret-loi au motif qu'il n'est pas conforme aux prescriptions de l'article 7, paragraphe 3, de la directive qui oblige l'employeur à faire appel à des services extérieurs pour organiser les activités de protection et de prévention des risques lorsque les compétences dans l'entreprise ou dans l'établissement sont insuffisantes. Selon la Commission, l'expression «peut», employée dans la disposition italienne, laisse en revanche l'employeur libre de faire appel à des services extérieurs.

28. Le gouvernement italien objecte que la disposition critiquée ne doit pas être lue isolément, mais à la lumière d'autres dispositions du décret-loi.

29. Selon lui en effet, c'est la cohérence des différents paragraphes de l'article 8 du décret-loi qu'il faut prendre en compte. Il en résulte le régime suivant, institué par le législateur italien: le paragraphe 2 pose le principe de la désignation de personnes chargées spécialement de la sécurité choisies dans les rangs du personnel. Par dérogation à ce principe, le paragraphe 4 permet à l'employeur de recourir à des services extérieurs. Le paragraphe 5 constitue une exception, en ce sens que dans des cas déterminés la création d'un service interne est obligatoire. Enfin, le paragraphe 6 précise que, dans les cas où les compétences dans l'entreprise ou l'établissement sont insuffisantes, l'employeur peut, par dérogation au principe énoncé au paragraphe 2, recourir à des services extérieurs.

7 — Voir, par exemple, l'arrêt du 3 mars 1988, Commission/Italie (116/86, Rec. p. 1323).

30. Pour le gouvernement italien l'article 8, paragraphe 6, du décret-loi doit être lu en combinaison avec la référence faite au paragraphe 5 du même article («sans préjudice des dispositions du paragraphe 5») et dans le contexte de l'obligation générale de l'employeur résultant du paragraphe 1 («l'employeur organise le service de prévention et de protection[...] conformément aux dispositions du présent article»). Il en découlerait que, dans tous les cas non visés dans la liste d'exceptions relative à la création d'un service interne (paragraphe 5), le recours obligatoire à un service extérieur est prescrit lorsque les compétences au sein de l'établissement ou de l'entreprise sont insuffisantes.

31. La Commission objecte qu'une telle lecture de la disposition contestée — à supposer même qu'elle soit juridiquement concevable, ce que la Commission conteste par ailleurs — n'est en tout cas pas conforme aux exigences d'une transposition correcte des directives établies dans la jurisprudence constante de la Cour, parce que la disposition de transposition n'est pas précise, claire et transparente.

32. Le gouvernement italien ne partage pas ce point de vue et invoque à titre complémentaire l'article 8, paragraphe 10, du décret-loi, aux termes duquel l'employeur n'est pas exonéré de sa propre responsabilité lorsqu'il recourt à des personnes ou à des services extérieurs pour exécuter ses obligations. Selon lui, cette disposition met clairement l'employeur en face de son obligation de recourir à des services extérieurs lorsque les compétences au sein de l'entreprise ou de l'établissement sont insuffisantes.

Appréciation

33. L'argumentation du gouvernement italien revient en substance à dire que l'emploi du terme «può» à l'article 8, paragraphe 6, du décret-loi doit être interprété en ce sens qu'il exprime l'obligation pour l'employeur de faire appel à des services extérieurs lorsque les compétences au sein de l'entreprise ou de l'établissement sont insuffisantes.

34. En premier lieu, la thèse du gouvernement italien selon laquelle la disposition nationale litigieuse doit être interprétée «à la lumière» de l'article 8, paragraphes 1 et 5, du décret-loi n'est pas convaincante. Le paragraphe 1 prévoit l'obligation générale de l'employeur d'organiser des services de prévention et de protection dans l'entreprise ou d'en charger des services extérieurs. Les paragraphes suivants sont censés préciser cette obligation générale («conformément au présent article»). L'une de ces concrétisations est contenue au paragraphe 5. Celui-ci énumère les cas dans lesquels un service interne est obligatoire. En outre, le paragraphe 6 règle le cas où l'employeur fait appel à des services extérieurs en raison de compétences insuffisantes dans l'entreprise.

35. Le renvoi du paragraphe 6 au paragraphe 5 («sans préjudice des dispositions du paragraphe 5»), considéré en lui-même, doit certainement être compris en ce sens que, dans les cas mentionnés au paragraphe 5, le recours à des services extérieurs est *interdit*. Toutefois, une telle assertion ne dirait nullement si et quand le recours à des services extérieurs est *obligatoire*. Contrairement aux allégations du gouvernement italien, la prise en compte du principe général énoncé au paragraphe 1 ne permet pas davantage de clarifier ce point, car cette disposition ne comporte que l'obligation générale de recourir à des services internes ou («o») extérieurs, mais reste tout aussi muette sur le point de savoir si et à quelles conditions le recours à des services extérieurs est obligatoire.

36. En soutenant que les différents paragraphes de l'article 8 du décret-loi forment un ensemble cohérent, le gouvernement italien continue manifestement à se fonder sur l'approche globale suivante: le terme «può» employé au paragraphe 6 ne doit pas être compris en ce sens qu'il laisse à la *discrétion* de l'employeur la décision de recourir à des services extérieurs lorsque les conditions qui y sont prévues sont réunies. Au contraire, cette formulation doit être comprise en ce sens que l'employeur «est autorisé» à faire appel à des services extérieurs dans les conditions prévues au paragraphe 6. Cette formulation est nécessaire parce que l'article 8, paragraphe 2, du décret-loi pose le *principe* (au sens d'une préférence légale) de la désignation de chargés de sécurité internes et que, si le paragraphe 4 mentionne les services extérieurs comme étant une *possibilité*, (au sens d'une règle dérogatoire), il ne subordonne le recours à de tels services à aucune *condition*. Tel est précisément l'objet du paragraphe 6, dont le contenu confère à l'employeur, par dérogation au paragraphe 2, la faculté de faire appel à des services extérieurs. Cette formulation est nécessaire pour que l'employeur ait la possibilité, au moyen de cette dérogation au principe, de se conformer à l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 7, paragraphe 3, de la directive.

37. Il est vrai que l'on ne peut dénier a priori toute plausibilité à l'interprétation de la disposition nationale en cause soutenue par le gouvernement italien. Toutefois, il y a lieu de noter que, même si l'on conçoit l'approche globale qu'il a exposée, il n'apparaît toujours pas avec une clarté suffisante que l'employeur *est tenu* de recourir à des services extérieurs lorsque les compétences dans l'entreprise ou dans l'établissement sont insuffisantes pour organiser les mesures de protection et de prévention des risques. En effet, l'interprétation de l'article 8, paragraphe 6, du décret-loi exposée ci-dessus impliquerait que le destinataire de la norme discerne a) que le paragraphe 2 pose un principe, auquel b) les paragraphes 4 et 6 dérogent respectivement, c) que, toutefois, seul le paragraphe 6 contient les conditions pour que joue l'exception qui y est prévue et d) que cette exception est nécessaire parce que, dans le cas contraire, l'employeur ne serait pas soumis à l'obligation de faire appel aux services extérieurs prescrite à l'article 7, paragraphe 3, de la directive.

38. En invoquant l'article 8, paragraphe 10, du décret-loi, le gouvernement

italien cherche en outre manifestement à démontrer que l'employeur doit entendre la formulation «può» employée au paragraphe 6 dans le sens d'une *obligation* — la reconnaissance de l'approche globale qui vient d'être exposée étant présumée — parce qu'il doit être clair pour lui que dans le cas contraire sa responsabilité peut être engagée.

39. En premier lieu, il y a lieu d'objecter que l'article 8, paragraphe 10, du décret-loi se borne manifestement à transposer le principe général de l'article 5, paragraphe 3, de la directive, selon lequel l'employeur n'est pas exonéré de sa responsabilité à l'égard des travailleurs en faisant appel à des services extérieurs.

40. En outre, le contenu de cette disposition de la directive ainsi que de sa transposition à l'article 8, paragraphe 10, du décret-loi se réfère déjà au recours à un service extérieur et ne précise nullement si et quand il doit être fait appel à un tel service extérieur, alors que tel est précisément l'objet de l'article 7, paragraphe 3, de la directive.

41. Comme nous l'avons déjà exposé à propos du premier moyen, le droit communautaire impose des exigences strictes de simplicité, de clarté et d'intelligibilité aux dispositions nationales visant à transposer des directives. La République italienne n'a indiqué clairement, ni dans le libellé de la disposition en cause ni par le choix des termes replacés dans son contexte global, que l'employeur *est tenu* de faire appel à des services extérieurs aux conditions énoncées à l'article 7, paragraphe 3, de la directive.

42. Indépendamment de cela, l'ampleur des explications du gouvernement italien à elle seule ne plaide pas en faveur de la simplicité, de la clarté et de l'intelligibilité de la mesure nationale de transposition.

43. En conséquence, l'article 8 du décret-loi, pris en son seul paragraphe 6 ou lu dans son intégralité, ne répond pas aux exigences du droit communautaire en matière de sécurité juridique et de clarté des mesures de transposition et, partant, ne constitue pas une transposition correcte de l'article 7, paragraphe 3, de la directive.

44. C'est pourquoi nous proposons à la Cour de constater que, en n'indiquant pas de manière suffisamment claire que l'employeur est tenu de faire appel à des services extérieurs pour organiser les activités de protection et de prévention des risques professionnels lorsque les compétences dans l'entreprise sont insuffisantes, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive.

C — *Troisième moyen: définition des capacités et aptitudes des personnes responsables de la santé et de la sécurité des travailleurs (article 7, paragraphes 5 et 8, de la directive)*

Argumentation des parties

45. Par le troisième moyen, la Commission reproche à la République italienne de ne pas avoir transposé correctement l'article 7, paragraphes 5 et 8, de la directive à l'article 8, paragraphes 3 et 8, du décret-loi. En outre, il ressort de son argumentation que les États membres sont tenus de définir de manière juridiquement contraignante les capacités et aptitudes des travailleurs désignés en application de l'article 7, paragraphe 2, de la directive ou les compétences extérieures à l'entreprise sollicitées en application de l'article 7, paragraphe 4, de la directive (ces deux catégories seront dénommées ci-après les «chargés de sécurité»). Selon la Commission, la législation italienne ne contient aucune définition qui réponde aux exigences de l'article 7, paragraphe 8, de la directive.

46. La République italienne laisserait à chaque employeur le soin d'établir les critères des capacités et aptitudes des chargés de sécurité. Or, la directive exigerait une définition contraignante de ces capacités et aptitudes, applicable de manière identique à tous les intéressés.

47. L'obligation qui incombe aux États membres de définir les capacités et aptitudes nécessaires à travers des règles juridiques découlerait de l'économie de la directive. La règle pertinente de l'article 7, paragraphe 8, ne saurait être comprise en ce sens qu'elle ne constitue qu'une invitation générale à transposer les conditions énoncées à l'article 7, paragraphe 5, premier et second tirets. En effet, l'obligation de transposer l'article 7, paragraphe 5, de la directive découlerait déjà de l'article 18, paragraphe 1, du même texte. C'est pourquoi l'article 7, paragraphe 8, de la directive ne pourrait être entendu sur ce point qu'en ce sens que les États membres sont tenus de déterminer légalement certaines capacités et aptitudes.

48. La Commission conteste la thèse du gouvernement italien selon laquelle la transposition de la directive a été opérée ici à travers une délégation légale à l'employeur, laquelle, aux yeux du gouvernement italien, est admise en droit communautaire. Certes, en vertu de la jurisprudence de la Cour et de l'article 137 CE, il est possible de confier aux partenaires sociaux la mise en œuvre de directives dès lors que certaines conditions sont respectées. Toutefois, la Commission estime que ces conditions ne sont pas réunies dans la présente affaire et qu'il s'agit en outre d'une mission unilatérale de l'employeur et non des «partenaires sociaux» au sens de la disposition précitée du traité.

49. De son côté, le gouvernement italien fait valoir que la forme et le contenu de la transposition de directives relèvent de la compétence des États membres. La Répu-

blique italienne a choisi de transposer l'article 7, paragraphe 5, de la directive de manière à laisser à l'employeur le soin d'élaborer et de mettre en œuvre les critères relatifs aux capacités et aptitudes des chargés de sécurité. Elle a renoncé délibérément à une définition légale générale, car l'appréciation des aptitudes et capacités nécessaires varie selon les besoins de la protection des travailleurs dans les différents entreprises et établissements; partant, la décision doit être prise de manière plus rationnelle dans chaque cas par l'employeur concerné.

50. Par ailleurs, le gouvernement italien estime que les dispositions critiquées du décret-loi doivent être lues en combinaison avec l'article 8, paragraphes 9 et 11, du même texte. Ainsi, l'article 8, paragraphe 9, prévoit que le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale peut établir par décret les conditions de certification des chargés de sécurité. L'article 8, paragraphe 11, du décret-loi prévoit que l'employeur doit communiquer à l'inspection du travail et aux unités sanitaires locales territorialement compétentes les noms des chargés de sécurité en indiquant les missions qui leur sont confiées et leur cursus professionnel. Cette obligation permettrait à l'État de contrôler les capacités et aptitudes, ainsi que l'exige la directive.

Appréciation

51. Il y a lieu de constater tout d'abord que les développements de la Commission relatifs à l'interprétation de l'obligation contenue à l'article 7, paragraphes 5 et 8, de la directive sont de nature à emporter la conviction. Si la Commission se réfère aux paragraphes 5 *et* 8 de l'article précité, c'est parce que le paragraphe 5 impose aux États membres une obligation générale de veiller à ce que les chargés de sécurité disposent des capacités et aptitudes nécessaires, alors que l'article 8 traite des capacités et aptitudes concrètes. Comme il ressort en outre de l'argumentation de la Commission, relative à l'article 7, paragraphe 8, de la directive, son grief porte sans aucun doute sur la première phrase dudit article.

52. Pour des raisons systématiques déjà, l'article 7, paragraphe 8, première phrase, de la directive ne peut être compris en ce sens qu'il se borne à établir l'obligation générale de transposition — prévue à l'article 18, paragraphe 1 — de l'exigence contenue à l'article 7, paragraphe 5, car l'article 7, paragraphe 8, de la directive précise de manière différenciée les modalités de transposition des différents éléments constitutifs de l'article 7, paragraphe 5. Selon cette dernière disposition, trois conditions doivent être garanties au regard des missions confiées aux chargés de sécurité: les capacités et aptitudes nécessaires, les moyens requis et du personnel en nombre suffisant. En vertu de l'article 7, paragraphe 8, les États membres *sont tenus* de définir, en ce qui concerne les «capacités et aptitudes» des chargés de sécurité, lesquelles sont nécessaires (première phrase). Quant au «nombre suffisant», les États membres *peuvent* le définir (deuxième phrase); enfin, l'article 7, paragraphe 8, de la directive ne dit *rien de particulier* au sujet des moyens requis.

53. Cette différenciation fait apparaître clairement que le législateur communautaire souhaitait à tout le moins une réglementation nationale générale juridiquement contraignante des capacités et aptitudes des chargés de sécurité. La disposition italienne, qui laisse à la discrétion de l'employeur l'appréciation des capacités et aptitudes sans au moins édicter des normes-cadres dans ce domaine, est donc en contradiction avec le but poursuivi par le droit communautaire en la matière.

54. En outre, l'argument du gouvernement italien selon lequel la transposition de directives peut en principe être opérée également par une délégation législative à des personnes privées, en l'occurrence aux employeurs, appelle les observations suivantes.

55. Selon une jurisprudence constante, une directive n'est pas correctement transposée lorsque subsiste «une situation de fait ambiguë en maintenant les sujets de droit concernés dans un état d'incertitude quant aux possibilités qui leur sont réservées de faire appel au droit communautaire» [8]. En outre, la Cour a déclaré que la transposition en droit interne d'une directive «peut, en fonction de son contenu, se satisfaire d'un contexte juridique général, dès lors que celui-ci assure effectivement la pleine application de la directive d'une façon suffisamment claire et précise, afin que, au cas où la directive viserait à créer des droits pour les particuliers, les bénéficiaires soient mis en mesure de connaître la plénitude de leurs droits et de s'en prévaloir, le cas échéant, devant les juridictions nationales» [9], en ajoutant que cela «implique donc que, dans tous les cas où le défaut d'observation des mesures exigées par les directives en cause pourrait mettre en danger la santé des personnes, celles-ci puissent se prévaloir de règles impératives pour pouvoir faire valoir leurs droits» [10].

56. En l'espèce également, on est en présence d'un tel cas, où le défaut d'observation des exigences de la directive pourrait mettre en danger la santé des travailleurs. Il ressort du dixième considérant de son préambule que la directive vise en priorité à améliorer la protection contre les accidents du travail et les maladies professionnelles. Dans ce contexte, l'emploi de personnel qualifié pour s'acquitter des tâches dévolues aux chargés de sécurité revêt une grande importance. Des personnes qui ne disposeraient pas de capacités et d'aptitudes suffisantes pourraient constituer un danger pour la sécurité et la santé des travailleurs protégés.

57. En outre, la transposition de la directive est précisément censée garantir certains droits des travailleurs concernés et de leurs

8 — Arrêt du 15 octobre 1986, Commission/Italie (168/85, Rec. p. 2945, point 11).

9 — Arrêt du 17 octobre 1991, Commission/Allemagne (C-58/89, Rec. p. I-4983, point 13).

10 — Arrêt du 17 octobre 1991, Commission/Allemagne, précité (note 9), point 14.

représentants. La connaissance des règles protégeant la santé, qui revêt une importance [11] particulière soulignée par la Cour dans l'arrêt précité, leur est toutefois rendue plus difficile, sinon pratiquement impossible, lorsque la définition des capacités et aptitudes des chargés de sécurité est entièrement abandonnée à la décision au cas par cas de personnes privées [12], en l'occurrence de l'employeur, sans que des prescriptions législatives sur lesquelles sa décision doit être basée aient été adoptées.

58. En outre, il convient d'observer, en réponse à l'argument du gouvernement italien concernant la participation des autorités compétentes à la détermination de telles capacités et aptitudes, que l'article 8, paragraphe 9, du décret-loi constitue tout au plus une base d'habilitation pour l'adoption de règles administratives de mise en œuvre de l'article 7, paragraphes 5 et 8, première phrase, de la directive. De plus, il s'agit d'une disposition facultative, et le gouvernement italien n'a avancé aucun élément de nature à établir que les autorités mentionnées à l'article 8, paragraphe 9, du décret-loi aient fait usage de cette possibilité.

59. Enfin, il y a lieu de constater que l'article 8, paragraphe 11, du décret-loi prévoit effectivement une procédure administrative de déclaration relative aux chargés de sécurité: en raison de la communication du cursus professionnel des chargés de sécurité qu'elle comporte, elle ne semble pas intrinsèquement inapte à rendre possible une appréciation des aptitudes et capacités des chargés de sécurité par les autorités compétentes. Toutefois, il manque la définition des critères exigés dans la disposition de la directive en tant que condition préalable d'une telle appréciation, ainsi que les bases juridiques nécessaires pour que les autorités soient véritablement tenues de procéder à une évaluation sur la base de la communication.

60. En conséquence, nous proposons à la Cour de constater que, en omettant de définir les capacités et aptitudes dont les personnes responsables des activités de protection et de prévention des risques professionnels pour la santé et la sécurité des travailleurs doivent disposer, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 7, paragraphes 5 et 8, de la directive.

V — Dépens

61. En vertu de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La République italienne ayant succombé en ses moyens, elle doit être condamnée aux dépens.

11 — L'importance du droit à des conditions de travail qui respectent la santé et la sécurité des travailleurs a également été consacrée par la charte des droits fondamentaux (article 31, paragraphe 1) du 7 décembre 2000 (JO 2000, C 364, p. 1).

12 — Dans ce contexte, la Commission fait état à juste titre des conditions strictes auxquelles les partenaires sociaux peuvent être chargés de transposer des directives. Comme en l'espèce la détermination des aptitudes et capacités appropriées est transférée au seul employeur, il ne peut s'agir d'un tel cas de figure, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'approfondir ici cet argument.

VI — Conclusion

62. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de dire pour droit:

«1) — En n'ayant pas prescrit à l'employeur d'évaluer tous les risques pour la sécurité et la santé des travailleurs sur le lieu de travail,

— en n'ayant pas prescrit à l'employeur de faire appel à des services extérieurs pour organiser les activités de protection et de prévention des risques professionnels lorsque les compétences dans l'entreprise sont insuffisantes,

— en n'ayant pas défini de manière contraignante les capacités et aptitudes dont doivent disposer les personnes responsables des activités de protection et de prévention des risques professionnels pour la santé et la sécurité des travailleurs,

la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphe 3, sous a), et de l'article 7, paragraphes 3, 5 et 8, 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.

2) La République italienne est condamnée aux dépens».