

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

12 janvier 2006 (*)

«Manquement d'État – Politique sociale – Protection de la sécurité et de la santé des travailleurs – Directive 89/391/CEE – Champ d'application – Personnel non civil des administrations publiques – Forces armées et police – Inclusion»

Dans l'affaire C-132/04,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 11 mars 2004,

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. L. Escobar Guerrero et H. Kreppel, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Royaume d'Espagne, représenté par M. M. Muñoz Pérez, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. C. W. A. Timmermans, président de chambre, et MM. J. Makarczyk, R. Schintgen (rapporteur), M^{me} R. Silva de Lapuerta et M. P. Kūris, juges,

avocat général: M. F. G. Jacobs,

greffier: M. R. Grass,

vu la procédure écrite,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que, en ne transposant pas, ou en transposant seulement partiellement, dans son ordre juridique interne les articles 2, paragraphes 1 et 2, ainsi que 4 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 (JO L 183, p. 1), pour ce qui est du personnel non civil des administrations publiques, le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive ainsi que des articles 10 CE et 249 CE.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

2 La directive 89/391, qui est la directive-cadre arrêtant les principes généraux en matière de sécurité et de santé des travailleurs, a été adoptée sur le fondement 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).

3 L'article 2 de ladite directive définit le champ d'application de celle-ci comme suit:

«1. La présente directive s'applique à tous les secteurs d'activités, privés ou publics (activités industrielles, agricoles, commerciales, administratives, de service, éducatives, culturelles, de loisirs, etc.).

2. La présente directive n'est pas applicable lorsque des particularités inhérentes à certaines activités spécifiques dans la fonction publique, par exemple dans les forces armées ou la police, ou à certaines activités spécifiques dans les services de protection civile s'y opposent de manière contraignante.

Dans ce cas, il y a lieu de veiller à ce que la sécurité et la santé des travailleurs soient assurées, dans toute la mesure du possible, compte tenu des objectifs de la présente directive.»

4 L'article 4 de la même directive prévoit:

«1. Les États membres prennent les dispositions nécessaires pour assurer que les employeurs, les travailleurs et les représentants des travailleurs sont soumis aux dispositions juridiques requises pour la mise en œuvre de la présente directive.

2. Les États membres assurent notamment un contrôle et une surveillance adéquats.»

5 Aux termes de l'article 18, paragraphe 1, de la directive 89/391:

«Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 31 décembre 1992.»

La réglementation nationale

6 La directive 89/391 a été transposée dans l'ordre juridique espagnol par, notamment, la loi n° 31/1995, du 8 novembre 1995, relative à la prévention des risques professionnels (BOE n° 269, du 10 novembre 1995, p. 32590).

7 L'article 3, paragraphes 1 et 2, de ladite loi dispose:

«1. La présente loi et ses modalités de mise en œuvre s'appliquent à la fois aux relations professionnelles réglementées par le texte consolidé de la loi sur le statut des travailleurs et aux relations à caractère administratif et statutaire du personnel civil en service dans les administrations publiques, avec les particularités qui sont, dans ce cas, prévues par la présente loi ou ses modalités de mise en œuvre [. . .].

2. La présente loi ne s'applique pas aux activités dont les particularités s'y opposent dans les domaines de la fonction publique concernant:

- la police, la sécurité et la police douanière,
- les services opérationnels de protection civile et d'expertise médico-légale dans les cas de risque grave, de catastrophe et de calamité publique.

Néanmoins, cette loi servira de base à une réglementation spécifique adoptée en vue de réglementer la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs qui exercent les activités en question.»

8 Le gouvernement espagnol invoque en outre certaines dispositions réglementaires qui s'appliqueraient également en la matière, parmi lesquelles:

- le décret royal n° 1488/1998, du 10 juillet 1998, adaptant la législation sur la prévention des risques professionnels à l'administration générale de l'État;
- le décret royal n° 1932/1998, du 11 septembre 1998, adaptant les chapitres III et V de la loi n° 31/1995, du 8 novembre 1995, relative à la prévention des risques professionnels, aux centres et établissements militaires;
- le décret royal n° 1449/2000, du 28 juillet 2000, modifiant et développant la structure organique de base du ministère de l'Intérieur (BOE n° 181, du 29 juillet 2000, p. 27295, dans sa version modifiée au BOE n° 229, du 23 septembre 2000, p. 32588);
- l'arrêté du ministère de l'Intérieur, du 6 juin 1997, relatif à la responsabilité des services de santé en ce qui concerne le contrôle médical de la Guardia Civil et à la responsabilité du service de psychologie en ce qui concerne les études et l'action psychosociale individuelle et collective;
- la circulaire n° 1/2000, du 16 avril 2000, relative à la campagne de santé globale au sein de la Guardia Civil;
- l'instruction de la Dirección de la Seguridad del Estado, relative à l'utilisation des armes à feu par les membres des forces de sécurité de l'État, adoptée en avril 1983;
- l'instruction de la Dirección de la Seguridad del Estado, sur la formation et les instructions destinées aux membres des forces de sécurité de l'État en matière d'usage des armes, adoptée en octobre 1983.

La procédure précontentieuse

- 9 À la suite d'une plainte qui lui a été adressée, la Commission, estimant que les autorités nationales compétentes n'avaient pas entièrement rempli les obligations qui leur incombent en vertu des articles 2, paragraphes 1 et 2, ainsi que 4 de la directive 89/391, a, par lettre du 25 octobre 2000, mis le Royaume d'Espagne en demeure de présenter ses observations dans un délai de deux mois.
- 10 N'étant pas satisfaite de la réponse fournie à cet égard par les autorités espagnoles en date du 19 janvier 2001, la Commission a, le 23 janvier 2002, adressé à cet État membre un avis motivé, l'invitant à adopter les mesures nécessaires pour se conformer à ladite directive, dans un délai de deux mois à compter de la notification de cet avis.
- 11 À la suite de la lettre de réponse du 11 avril 2002 du Royaume d'Espagne, la Commission, estimant que ce dernier n'avait toujours pas pris les mesures nécessaires pour se conformer à

ses obligations, a introduit le présent recours.

Sur le recours

Argumentation des parties

- 12 La Commission soutient que l'article 2, paragraphe 2, de la directive 89/391 ne constitue qu'une exception au champ d'application de celle-ci qui doit, conformément à une jurisprudence constante de la Cour, être interprétée de manière stricte.
- 13 Ainsi, ladite directive s'appliquerait à tous les secteurs d'activités et seules les particularités inhérentes à certaines activités spécifiques dans la fonction publique permettraient d'exclure ces dernières de son champ d'application.
- 14 À cet effet, le législateur communautaire aurait utilisé un critère fondé sur la nature des activités en cause et non sur des catégories entières de travailleurs. En conséquence, il serait permis de prévoir des exceptions aux règles de protection énoncées par cette directive en fonction non pas du statut des travailleurs, mais uniquement des missions spécifiques accomplies par certains d'entre eux.
- 15 Or, les dispositions nationales invoquées par le gouvernement espagnol n'assureraient pas une transposition complète de la directive 89/391.
- 16 En effet, la loi n° 31/1995 ne serait applicable ni au personnel militaire, et donc à la Guardia Civil, ni au personnel non civil des administrations publiques en général. En outre, aucune autre réglementation spécifique en matière de protection de la santé et de la sécurité au travail ne serait applicable auxdits personnels. Ainsi:
 - le décret royal n° 1488/1998 ne concernerait que le personnel civil en service dans les administrations publiques, et le décret royal n° 1932/1998 viserait uniquement le personnel civil (personnel sous contrat et fonctionnaires) qui dépend de l'administration militaire;
 - les circulaires et instructions invoquées par le gouvernement espagnol ne revêtiraient aucun caractère contraignant et ne pourraient donc pas constituer des mesures adéquates de transposition de la directive 89/391;
 - les autres dispositions auxquelles se réfèrent les autorités espagnoles concerneraient davantage l'organisation de la structure administrative des services que le contenu des normes en matière de protection de la santé et de la sécurité au travail.
- 17 De surcroît, le projet de décret royal portant application à la Guardia Civil de la réglementation sur la prévention des risques professionnels, dont s'est prévalu le gouvernement espagnol, n'aurait pas encore été adopté. Dans la mesure où il ne couvrirait pas la totalité du personnel non civil de l'administration publique espagnole, il ne serait en tout état de cause pas suffisant pour suppléer au caractère incomplet de la transposition de la directive 89/391 dans l'ordre juridique espagnol.
- 18 Le gouvernement espagnol conteste l'argumentation de la Commission.
- 19 D'abord, selon ce gouvernement, les particularités inhérentes aux forces armées et à la police s'opposeraient à l'application de la directive 89/391 à ces catégories de personnel. En effet, les spécificités de la Guardia Civil, en tant qu'organe armé de nature militaire,

empêcheraient d'assimiler le régime juridique qui lui est applicable à celui du reste des travailleurs au service de l'administration publique.

- 20 Ensuite, dans l'attente de l'adoption d'une réglementation spécifique, le personnel de la Guardia Civil serait déjà couvert par tout un ensemble de dispositions administratives.
- 21 Enfin, un projet de décret royal «portant application à la Guardia Civil de la réglementation sur le prévention des risques professionnels» serait en cours d'élaboration, seul l'avis obligatoire du Consejo de Estado (Conseil d'État) manquant encore.

Appréciation de la Cour

- 22 À titre liminaire, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, il résulte tant de l'objet de la directive 89/391, à savoir la promotion de l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail, que du libellé de son article 2, paragraphe 1, que le champ d'application de cette directive doit être conçu de manière large. La Cour en a inféré que les exceptions à celui-ci, prévues au paragraphe 2, premier alinéa, de cet article, doivent être interprétées de manière restrictive (voir, en ce sens, arrêt du 3 octobre 2000, Simap, C-303/98, Rec. p. I-7963, points 34 et 35; ordonnance du 3 juillet 2001, CIG, C-241/99, Rec. p. I-5139, point 29; arrêt du 5 octobre 2004, Pfeiffer e.a., C-397/01 à C-403/01, Rec. p. I-8835, point 52, et ordonnance du 14 juillet 2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg, C-52/04, non encore publiée au Recueil, point 42).
- 23 Cette exception au champ d'application de la directive 89/391, défini de manière large, doit dès lors recevoir une interprétation qui limite sa portée à ce qui est strictement nécessaire à la sauvegarde des intérêts qu'elle permet aux États membres de protéger (arrêt Pfeiffer e.a., précité, point 54; ordonnance Personalrat der Feuerwehr Hamburg, précitée, point 44).
- 24 Il y a également lieu de rappeler que le critère utilisé par le législateur communautaire pour déterminer le champ d'application de la directive 89/391 est fondé non pas sur l'appartenance des travailleurs aux différents secteurs d'activités visés à l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, de cette directive, considérés dans leur globalité, tels que les forces armées, la police et la protection civile, mais exclusivement sur la nature spécifique de certaines missions particulières exercées par les salariés au sein de ces secteurs, qui justifie une exception aux règles énoncées par ladite directive en raison de la nécessité absolue de garantir une protection efficace de la collectivité (ordonnance Personalrat der Feuerwehr Hamburg, précitée, point 51).
- 25 La directive 89/391 trouve donc à s'appliquer dès lors que ces missions sont effectuées dans des conditions habituelles, conformément à la mission impartie au service concerné, et ce alors même que les interventions auxquelles ces activités peuvent donner lieu sont, par nature, non prévisibles et susceptibles d'exposer les travailleurs qui les exécutent à certains risques quant à leur sécurité et/ou à leur santé (ordonnance Personalrat der Feuerwehr Hamburg, précitée, point 52).
- 26 En revanche, l'exception prévue à l'article 2, paragraphe 2, de ladite directive ne saurait trouver à s'appliquer que dans le cas d'événements exceptionnels à l'occasion desquels le bon déroulement des mesures destinées à assurer la protection de la population dans des situations de risque collectif grave exige que le personnel ayant à faire face à un événement de ce type accorde une priorité absolue à l'objectif poursuivi par ces mesures afin que celui-ci puisse être atteint (ordonnance Personalrat der Feuerwehr Hamburg, précitée, point 53).

- 27 En effet, dans le cas où des événements exceptionnels nécessitent l'adoption de mesures indispensables à la protection de la vie, de la santé ainsi que de la sécurité de la collectivité et où leur bonne exécution serait compromise si toutes les règles énoncées par la directive 89/391 devaient être observées, la nécessité de ne pas mettre en péril les exigences impérieuses de préservation de la sécurité et de l'intégrité de la collectivité doit, compte tenu des particularités inhérentes à certaines activités spécifiques, provisoirement prévaloir sur l'objectif de ladite directive, qui est de garantir la sécurité et la santé des travailleurs (voir, en ce sens, ordonnance Personalrat der Feuerwehr Hamburg, précitée, points 54 et 55).
- 28 Néanmoins, même dans une telle situation exceptionnelle, l'article 2, paragraphe 2, second alinéa, de la directive 89/391 exige des autorités compétentes qu'elles assurent la sécurité et la santé des travailleurs «dans toute la mesure du possible» (ordonnance Personalrat der Feuerwehr Hamburg, précitée, point 56).
- 29 C'est au regard de ces principes qu'il convient d'examiner le bien-fondé du recours de la Commission.
- 30 Il y a lieu, d'abord, de constater que, ainsi que le soutient cette dernière sans être contredite sur ce point par le gouvernement espagnol, l'article 3, paragraphe 1, de la loi n° 31/1995 vise uniquement le personnel civil des administrations publiques.
- 31 Ensuite, il convient de relever que, ainsi que le gouvernement espagnol l'a expressément reconnu, l'article 3, paragraphe 2, de ladite loi exclut du champ d'application de celle-ci les activités de police, de sécurité et de police douanière, et non pas uniquement certaines missions au sein de ces secteurs d'activités qui, compte tenu de leur nature spécifique, pourraient justifier une telle exception.
- 32 Enfin, c'est à juste titre que la Commission a souligné que les décrets royaux n^{os} 1488/1998 et 1932/1998, invoqués par le gouvernement espagnol pour sa défense, s'appliquent respectivement au personnel civil en service dans les administrations publiques et au personnel civil qui dépend de l'administration militaire, à l'exclusion du personnel non civil des administrations publiques.
- 33 En outre, s'agissant de l'argument de la Commission tiré de l'existence d'un vide juridique due à l'absence de législation spécifique applicable au personnel non civil, il convient d'examiner si cette catégorie de personnel est couverte par les autres réglementations invoquées par le gouvernement espagnol.
- 34 Force est de constater que tel n'est pas le cas.
- 35 En effet, en ce qui concerne les circulaires et instructions invoquées par ledit gouvernement, il y a lieu de rappeler que les dispositions d'une directive doivent être mises en œuvre avec une force contraignante incontestable, avec la spécificité, la précision et la clarté requises, afin que soit satisfaite l'exigence de sécurité juridique. Ainsi, de simples pratiques administratives, par nature modifiables au gré de l'administration et dépourvues d'une publicité adéquate, ne sauraient être considérées comme constituant une exécution valable des obligations découlant du droit communautaire, dès lors qu'elles maintiennent, pour les sujets de droit concernés, un état d'incertitude quant à l'étendue de leurs droits et obligations dans un domaine régi par ce droit (voir, en ce sens, notamment, arrêts du 24 mars 1994, Commission/Belgique, C-80/92, Rec. p. I-1019, point 20; du 26 octobre 1995, Commission/Luxembourg, C-151/94, Rec. p. I-3685, point 18; du 27 février 2003, Commission/Belgique, C-415/01, Rec. p. I-2081, point 21, et du 20 novembre 2003,

Commission/France, C-296/01, Rec. p. I-13909, point 54).

- 36 De plus, ainsi que la Commission l'a relevé à juste titre, les autres dispositions invoquées par les autorités espagnoles ne portent que sur l'organisation de la structure administrative des services et non pas sur le contenu des normes en matière de protection de la santé et de la sécurité au travail, et ne sauraient donc constituer des mesures de transposition adéquates de la directive 89/391.
- 37 S'agissant du projet de décret royal portant application à la Guardia Civil de la réglementation sur la prévention des risques professionnels invoqué par le gouvernement espagnol, il suffit de constater que, selon une jurisprudence constante, l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé. Or, à cette date, il est constant que ledit projet n'avait pas encore été adopté, et d'éventuels changements intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte par la Cour (voir, notamment, arrêts du 13 mars 2003, Commission/Espagne, C-333/01, Rec. p. I-2623, point 8, et du 28 avril 2005, Commission/Espagne, C-157/04, non publié au Recueil, point 19).
- 38 Le recours de la Commission doit donc être considéré comme fondé pour ce qui est de la directive 89/391.
- 39 Il n'y a dès lors plus lieu de statuer séparément sur la violation des articles 10 CE et 249 CE également invoquée par la Commission.
- 40 Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de constater que, en ne transposant pas intégralement dans son ordre juridique interne les articles 2, paragraphes 1 et 2, ainsi que 4 de la directive 89/391, pour ce qui est du personnel non civil des administrations publiques, le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

Sur les dépens

- 41 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 Commission ayant conclu à la condamnation du Royaume d'Espagne et ce dernier ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) déclare et arrête:

- 1) **En ne transposant pas intégralement dans son ordre juridique interne les articles 2, paragraphes 1 et 2, ainsi que 4 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, pour ce qui est du personnel non civil des administrations publiques, le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.**
- 2) **Le Royaume d'Espagne est condamné aux dépens.**

Signatures

* Langue de procédure: l'espagnol.