

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL

PAOLO MENGOZZI

prezentate la 18 ianuarie 2007¹

I — Introducere

1. În prezenta cauză, Comisia Comunităților Europene solicită Curții să constate că, prin limitarea obligației angajatorului de a asigura securitatea și sănătatea lucrătorilor sub toate aspectele referitoare la activitatea desfășurată, la ceea ce este realizabil în mod rezonabil, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 5 alineatele (1) și (4) din Directiva (CEE) nr. 89/391 a Consiliului din 12 iunie 1989 privind punerea în aplicare de măsuri pentru promovarea îmbunătățirii securității și sănătății lucrătorilor la locul de muncă².

II — Cadrul normativ de referință

A — Directiva 89/391

2. Adoptată în temeiul articolului 118a din Tratatul CE (articolele 117-120 din Tratatul CE au fost înlocuite cu articolele 136 CE-143 CE) pentru punerea în aplicare a Celui de al treilea program de acțiune comunitară în domeniul securității, igienei și sănătății la locul de muncă din 23 octombrie 1987³, Directiva 89/391, denumită și „Directiva-cadru”, prevede o reglementare cu caracter general în materia prevenirii riscurilor profesionale și a protecției securității și a sănătății lucrătorilor, în cadrul căreia se înscrie proiectul de armonizare tehnică a normelor de securitate în interiorul Comunității (denumită în continuare „Directiva-cadru”). Aplicabilitatea generală a Directivei-cadru reiese, pe lângă articolul 1 alineatul (2) care definește obiectul acesteia, din articolul 16, care, după ce prevede la alineatul (1) că, la propunerea Comisiei, Consiliul adoptă, în temeiul articolului 118a din tratat, directive

1 — Limba originală: italiana.

2 — JO L 183, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 2, p. 88.

3 — JO 1998, C 28, p. 3.

speciale (denumite „directive-fiice”⁴), precizează la alineatul (3) că „[d]ispozițiile prezentei directive se aplică integral tuturor domeniilor reglementate prin directivele speciale, fără a aduce atingere dispozițiilor mai restrictive sau specifice prevăzute în [acestea]”.

3. Acestea fiind spuse, trebuie amintit, mai întâi, textul articolului 118a din Tratatul CE și, în continuare, dispozițiile Directivei-cadru care sunt relevante în cadrul prezentei cauze, precum și, în linii mari, structura acesteia.

4. Introdus în Tratatul CE prin articolul 21 din Actul Unic European, articolul 118a conferă domeniului securității muncii o importanță specifică și autonomă în cadrul politicii sociale a Comunității. Acest articol a constituit temeiul juridic pentru adoptarea în această materie a directivelor denumite „din a doua generație” care nu mai sunt întemeiate, precum directivele anterioare, pe articolul 100 (devenit articolul 94 CE) sau pe articolul 100a (devenit după modificare articolul 95 CE) din Tratatul CE, care nu erau adaptate pentru o reglementare extensivă în domeniu din cauza legăturii teleologice, reprezentată de necesitatea de a

contribui la instituirea și la funcționarea pieței comune⁵, pe care acestea o impuneau actelor adoptate în temeiul lor.

5. Potrivit articolului 118a alineatul (1) din Tratatul CE, „statele membre acordă o atenție specială încurajării îmbunătățirii în special a mediului de lucru, în ceea ce privește sănătatea și securitatea lucrătorilor, și își stabilesc ca obiectiv armonizarea condițiilor din acest domeniu, menținând îmbunătățirile realizate”. Pentru a contribui la atingerea acestui obiectiv, alineatul (2) al acestui articol stabilește că, urmând procedura indicată în această dispoziție, Consiliul „adoptă, prin intermediul directivelor, recomandări minime aplicabile treptat, ținând seama de condițiile și de reglementările tehnice existente în fiecare dintre statele membre” și evitând impunerea „unor constrângeri administrative, financiare și juridice susceptibile să frâneze crearea și dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii”. În final, alineatul (3) al aceluiași articol precizează că „[d]ispozițiile adoptate în temeiul prezentului articol nu împiedică niciun stat membru să mențină sau să introducă măsuri mai stricte pentru protecția condițiilor de muncă compatibile cu prezentul tratat”.

6. Directiva-cadru este împărțită în patru secțiuni. Prima, intitulată „Dispoziții

4 — Până în prezent, au fost adoptate, în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva-cadru, nouăsprezece directive speciale.

5 — Cu privire la alegerea temeiului juridic adecvat pentru reglementarea aspectelor specifice ale domeniului în discuție, a se vedea hotărârea din 12 noiembrie 1996, Regatul Unit/Consiliul (C-84/94, Rec., p. I-5755).

generale”, este compusă din patru articole. Articolele 1 și 2 delimitează obiectul și respectiv domeniul de aplicare al directivei, în timp ce articolul 3 definește noțiunile de lucrător, de angajator, de reprezentant al lucrătorilor și de prevenire. În special, articolul 3 litera (b) definește „angajatorul” drept „orice persoană fizică sau juridică care este titularul unui raport de muncă cu lucrătorul și care are răspundere în ceea ce privește întreprinderea sau unitatea respectivă”. Articolul 4 alineatul (1) prevede că „[s]tatele membre iau măsurile necesare pentru a asigura că angajatorii, lucrătorii și reprezentanții lucrătorilor fac obiectul dispozițiilor legale necesare aplicării prezentei directive”.

7. Secțiunea II din Directiva-cadru, intitulată „Obligațiile angajatorilor”, este compusă din opt articole. Articolul 5, sub titlul „Dispoziții generale”, prevede la alineatul (1) obligația de securitate care îi revine angajatorului în termenii următori:

„Angajatorul are obligația de a asigura securitatea și sănătatea lucrătorilor sub toate aspectele referitoare la activitatea desfășurată”.

8. Alineatele (2) și (3) ale aceluiași articol 5 prevăd:

„(2) Dacă, în temeiul articolului 7 alineatul (3), angajatorul recurge la servicii sau persoane specializate din exteriorul

întreprinderii sau unității respective, acesta nu este exonerat de răspunderile care îi revin în acest domeniu.

(3) Obligațiile lucrătorilor în domeniul securității și sănătății la locul de muncă nu aduc atingere principiului răspunderii angajatorului.”

9. Articolul 5 alineatul (4) primul paragraf prevede în final că directiva „nu aduce atingere posibilității statelor membre de a prevedea excluderea sau diminuarea răspunderii angajatorilor pentru faptele determinate de împrejurări independente de voința acestora, neobișnuite și imprevizibile ori determinate de evenimente excepționale, ale căror consecințe nu ar fi putut fi evitate, în ciuda diligenței manifestate”. Al doilea paragraf al articolului 5 alineatul (4) precizează că „statele membre nu sunt obligate să recurgă la posibilitatea menționată în paragraful anterior”.

10. Conținutul obligației de securitate care îi revine angajatorului este precizat la articolele 6-12 din Directiva-cadru.

11. În vederea analizei din prezenta cauză, trebuie acordată atenție în mod special

dispozițiilor articolului 6, intitulat „Obligații generale ale angajatorilor”, care prevede următoarele:

„(1) În cadrul răspunderilor sale, angajatorul ia măsurile necesare pentru protecția securității și sănătății lucrătorilor, inclusiv pentru prevenirea riscurilor profesionale și asigurarea informării și formării, precum și asigurarea organizării și mijloacelor necesare.

Angajatorul trebuie să vegheze la adaptarea acestei [a se citi «acestor»] măsuri, ținând seama de schimbarea împrejurărilor, cu scopul de a îmbunătăți situațiile existente.

(2) Angajatorul aplică măsurile menționate la alineatul (1) primul paragraf pe baza următoarelor principii generale de prevenire:

- (a) evitarea riscurilor;
- (b) evaluarea riscurilor care nu pot fi evitate;
- (c) combaterea riscurilor la sursă;

(d) adaptarea muncii în funcție de persoană, în special în ce privește proiectarea locurilor de muncă, alegerea echipamentului de lucru și a metodelor de producție și de lucru, în vederea, în special, a atenuării muncii monotone și a muncii normate și a reducerii efectelor acestora asupra sănătății;

(e) adaptarea la progresul tehnic;

(f) înlocuirea aspectelor periculoase prin aspecte nepericuloase sau mai puțin periculoase;

(g) dezvoltarea unei politici de prevenire cuprinzătoare și coerente, care să includă tehnologia, organizarea muncii, condițiile de muncă, relațiile sociale și influența factorilor legați de mediul de lucru;

(h) acordarea priorității măsurilor de protecție colectivă față de cele de protecție individuală;

(i) acordarea de instrucțiuni corespunzătoare lucrătorilor.

- (3) Fără a aduce atingere celorlalte dispoziții ale prezentei directive și ținând cont de natura activităților din întreprinderea sau unitatea în care lucrează, angajatorul:
- (a) evaluează riscurile privind securitatea și sănătatea lucrătorilor, între altele, la alegerea echipamentului de lucru, a substanțelor chimice sau a preparatelor utilizate și la amenajarea locurilor de muncă.
 - (b) ia în considerație capacitatea lucrătorilor în ceea ce privește sănătatea și securitatea lor ori de câte ori le încredințează o sarcină;
 - (c) se asigură că planificarea și introducerea de noi tehnologii fac obiectul consultării lucrătorilor sau a reprezentanților lor în ceea ce privește consecințele alegerii echipamentului, condițiilor de lucru și mediului de lucru asupra securității și sănătății lucrătorilor;
 - (d) ia măsurile corespunzătoare pentru ca numai salariații care au primit instrucțiuni adecvate să poată avea acces în zonele de risc grav și specific.

Ulterior acestei evaluări și în funcție de necesități, măsurile de prevenire și metodele de producție și de lucru aplicate de către angajator trebuie:

- să asigure o îmbunătățire a nivelului de protecție a securității și sănătății lucrătorilor;
 - să fie integrate în toate activitățile întreprinderii și/sau unității respective și la toate nivelurile ierarhice;
- (4) Fără a aduce atingere celorlalte dispoziții ale prezentei directive, în cazul în care, la același loc de muncă, sunt prezenți lucrători ai mai multor întreprinderi, angajatorii cooperează pentru aplicarea prevederilor privind securitatea, sănătatea și igiena profesională și, luând în considerare natura activităților, își coordonează acțiunile de protecție și prevenire a riscurilor profesionale, se informează reciproc și îi informează și pe lucrătorii lor sau pe reprezentanții acestora în privința riscurilor profesionale.
- (5) Măsurile privind securitatea, igiena și sănătatea la locul de muncă nu trebuie să presupună, în nicio situație, obligații financiare din partea lucrătorilor”.

12. Articolul 7 și următoarele din Directiva-cadru prevăd în sarcina angajatorului obligații mai specifice cum ar fi: organizarea serviciilor de protecție și de prevenire (articolul 7), adoptarea măsurilor necesare pentru acordarea primului ajutor, stingerea incendiilor, evacuarea salariaților și în ceea ce privește riscurile grave și imediate (articolul 8), obligația de a dispune de evaluarea riscurilor privind securitatea și sănătatea la locul de muncă și de a decide măsurile de protecție ce urmează a fi luate, inclusiv echipamentul de protecție care poate fi utilizat (articolul 9), precum și obligații în materie de informare, de consultare, de participare și de formare a lucrătorilor (la articolele 10, 11 și, respectiv, 12).

13. Secțiunea III din Directiva-cadru este compusă dintr-un articol unic care definește obligațiile lucrătorilor în ceea ce privește gestionarea securității (articolul 13).

14. În final, Secțiunea IV a Directivei-cadru conține dispoziții diverse, printre care articolul 16 citat anterior⁶. Potrivit articolului 18 alineatul (1), „[s]tatele membre adoptă și pun în aplicare actele cu putere de lege și actele administrative necesare aducerii la îndeplinire a prezentei directive până la 31 decembrie 1992”.

6 — A se vedea punctul 2 de mai sus.

B — Reglementarea națională

15. Regatul Unit este prima țară industrializată care a adoptat o reglementare în materia securității și a sănătății lucrătorilor. Primul Factory Act, menit să reglementeze munca prestată de copii, datează din 1802 și a fost urmat de numeroase intervenții legislative în materie, inițial limitate la categorii specifice de lucrători și la sectoare economice determinate și ulterior extinse la totalitatea activităților industriale prin Factory and Workshop Act din 1878.

16. Pentru a conferi caracter unitar legislației din materia prevenirii accidentelor de muncă, fragmentară și caracterizată printr-o abordare legislativă impregnată de pragmatism, în 1970, s-a constituit o comisie prezidată de Lord Robens care a prezentat în 1972 un raport ce conținea diverse recomandări în temeiul cărora a fost adoptat Health and Safety at Work Act 1974 (denumit în continuare „HSW Act”).

17. Acesta din urmă este piatra de temelie a întregului sistem britanic de securitate la locul de muncă. În esență, este vorba despre o lege-cadru, modificată de mai multe ori de-a lungul anilor, care definește prevederile minime aplicabile tuturor lucrătorilor,

indiferent de sectorul de activitate. În temeiul HSW Act, au fost adoptate mai multe acte de reglementare pentru a completa regimul definit prin acesta.

health, safety and welfare at work of all his employees”.

18. Trebuie subliniat în acest moment că transpunerea Directivei 89/391 a dat naștere, în dreptul britanic, la intervenții normative limitate, iar acest lucru se datorează atât faptului că sistemul existent a fost considerat, în linii generale, conform cu prevederile acesteia din urmă, cât și voinței politice exprimate de guvernul conservator de la acea dată, de a reduce la minimum impactul directivei menționate – și, în general, al intervențiilor comunitare în materie de politică socială – asupra ordinii juridice interne.

20. Alineatul 2 al aceluiași articol conține o enumerare, care nu este exhaustivă, a unor obligații specifice care îi revin angajatorului în temeiul obligației de securitate prevăzute în termeni generali la alineatul 1 citat anterior. Acesta prevede:

„Without prejudice to the generality of an employer’s duty under the preceding subsection, the matters to which that duty extends include in particular:

19. În ceea ce privește dispozițiile prin care dreptul britanic a fost adaptat la prevederile articolului 5 alineatul (1) din Directiva-cadru, guvernul pârât se referă la articolul 2 din HSW Act, intitulat „General duties of employers to their employees”, al cărui alineat 1 prevede următoarele:

a) the provision and maintenance of plant and systems of work that are, so far as is reasonably practicable, safe and without risks to health;

b) arrangements for ensuring, so far as is reasonably practicable, safety and absence of risk to health in connection with the use, handling, storage and transport of articles and substances;

„It shall be the duty of every employer to ensure, so far as is reasonably practicable, the

c) the provision of such information, instruction, training and supervision as is necessary to ensure, so far as is reasonably practicable, the health and safety at work of his employees;

d) so far as is reasonably practicable as regards any place of work under the employer's control, the maintenance of it in a condition that is safe and without risks to health and the provision and maintenance of means of access to and egress from it that are safe and without such risks;

e) the provision and maintenance of a working environment for his employees that is, so far as is reasonably practicable, safe, without risks to health, and adequate as regards facilities and arrangements for their welfare at work”.

21. Încălcarea obligațiilor stabilite în sarcina angajatorilor prin articolul 2 din HSW Act este sancționată penal în conformitate cu articolul 33 alineatul 1 litera a) și cu articolul 47 alineatul 1 litera a) din respectiva lege.

22. În caz de accidente de muncă sau de boli profesionale, victimele sunt despăgubite în temeiul prevederilor din Industrial Injury Scheme, care este finanțată de impozitele generale, așadar, pe bază necontributivă.

23. În plus, deși, în temeiul articolului 47 alineatul 1 din HSW Act, încălcarea obligațiilor stabilite prin articolul 2 din același text nu atrage răspunderea civilă a angajatorului, aceasta din urmă este prevăzută de mai multe dispoziții din Management of Health and Safety at Work Regulations 1999, care au transpus unele dispoziții din Directiva-cadru și din directivele-fiice⁷.

24. În final, obligația angajatorului de a repara prejudiciile cauzate prin încălcarea obligației de precauție față de lucrători constituie un principiu de *common law*.

25. Începând din 1972, în temeiul Employer's Liability (compulsory insurance) Act din 1969, cei mai mulți dintre angajatori sunt obligați să încheie o asigurare obligato-

rie de răspundere civilă care acoperă prejudiciile rezultate din accidentele de muncă sau din bolile profesionale.

26. În Irlanda de Nord este în vigoare un sistem asemănător cu cel descris mai sus⁸.

III — Procedura precontencioasă

27. La 29 septembrie 1997, Comisia a trimis Regatului Unit o scrisoare de punere în întârziere în care formula împotriva acestui stat membru un anumit număr de critici cu privire la transpunerea Directivei-cadru în dreptul britanic. Printre acestea figura transpunerea eronată a articolului 5 în ceea ce privește în special prevederea în legislația internă relevantă a clauzei „so far as is reasonably practicable” (în măsura în care este realizabil în mod rezonabil, denumită în continuare „clauza SFAIRP”) care, în opinia Comisiei, contrar alineatului (1) al acestui articol, limita întinderea obligației prevăzute prin această dispoziție în sarcina angajatorului.

7 — Din dosar rezultă că dificultățile în calea recunoașterii răspunderii civile a angajatorilor pentru încălcarea unor obligații specifice care decurg din dispozițiile în materie de securitate și de sănătate a lucrătorilor au fost eliminate definitiv, în urma intervențiilor Comisiei, printr-o modificare a Management of Health and Safety at Work Regulations, intrată în vigoare la 23 octombrie 2003.

8 — Articolul 4 alineatele 1 și 2 din Health and Safety at Work (Northern Ireland) Act din 1978 conține dispoziții ce corespund articolului 2 alineatele 1 și 2 din HSW Act.

28. Referitor la această critică, în replică, în răspunsurile sale din 30 decembrie 1997 și din 23 octombrie 2001 la scrisoarea de punere în întârziere, Regatul Unit a trimis mai multe decizii ale instanțelor naționale din care reieșea, în opinia acestui stat membru, conformitatea clauzei citate anterior cu articolul 5 din Directiva-cadru.

29. Întrucât argumentele invocate de Regatul Unit nu au fost convingătoare, Comisia a emis un aviz motivat, pe care l-a trimis acestui stat membru la 25 iulie 2003, în care invoca, în ceea ce privește prezenta cauză, încălcarea articolului 5 din Directiva-cadru pentru motivele deja formulate în scrisoarea de punere în întârziere. Comisia soma Regatul Unit să se conformeze avizului motivat în termen de două luni. La cererea Regatului Unit, acest termen a fost prelungit la patru luni.

30. Regatul Unit a răspuns la avizul motivat printr-o scrisoare din 24 noiembrie 2003, contestând pretinsa încălcare a articolului 5 din Directiva-cadru.

IV — Concluziile părților

31. Prin înscrisul depus la grefa Curții la 21 martie 2005, Comisia a introdus prezenta acțiune în temeiul articolului 226 CE.

32. Comisia solicită Curții:

- constatarea faptului că, prin limitarea obligației angajatorilor de a asigura securitatea și sănătatea lucrătorilor sub toate aspectele referitoare la activitatea desfășurată, la ceea ce este realizabil în mod rezonabil, Regatul Unit nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 5 alineatele (1) și (4) din Directiva-cadru;
- obligarea Regatului Unit la plata cheltuielilor de judecată.

33. Regatul Unit solicită Curții:

- respingerea acțiunii;

- obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

V — Analiză

A — Argumentele părților

34. În opinia Comisiei, articolul 5 alineatul (1) din Directiva-cadru, care stabilește principiul fundamental potrivit căruia angajatorului îi revine obligația de a asigura securitatea și sănătatea lucrătorilor sub toate aspectele referitoare la activitatea desfășurată, constituie fundamentul sistemului de protecție prevăzut prin această directivă. Potrivit interpretării date de Comisie acestei dispoziții, angajatorul este responsabil pentru urmările oricărui eveniment care se produce în întreprinderea sa, cu o singură excepție posibilă în cazurile prevăzute expres la articolul 5 alineatul (4) din Directiva-cadru. Această din urmă dispoziție fiind o excepție de la principiul general al răspunderii angajatorului, trebuie să fie interpretată în mod strict.

35. Comisia susține că interpretarea articolului 5 din Directiva-cadru pe care o sugerează este confirmată de lucrările pregătitoare ale acestui act, din care s-ar deduce intenția clară a legiuitorului comunitar de a supune angajatorul unui regim de răspundere obiectivă, care ar putea fi exclusă sau limitată numai în cazul în care se regăsesc împrejurările excepționale menționate la alineatul (4) din acest articol. Această interpretare ar fi confirmată de asemenea de faptul că, în timp ce primele directive în

materie de securitate și de sănătate a lucrătorilor, anterioare introducerii în Tratatul CE a articolului 118a, prevedeau clauza SFAIRP în cadrul definiției obligațiilor impuse angajatorului, directivele din „noua generație”, printre care se numără și Directiva-cadru, adoptate în temeiul respectivului articol, au abandonat în mod definitiv această clauză.

36. Deși este de acord cu Regatul Unit că articolul 5 alineatul (1) din Directiva-cadru nu impune angajatorilor să garanteze un mediu de lucru absolut sigur, Comisia subliniază că abordarea sa se deosebește de aceea a Regatului Unit în ceea ce privește consecințele rezultate din constatarea imposibilității de a obține un astfel de rezultat. În opinia Comisiei, definirea în termeni absoluți a obligației de securitate a angajatorului presupune că, atunci când măsurile de prevenire eșuează, acesta din urmă rămâne oricum răspunzător în mod obiectiv pentru consecințele produse asupra sănătății lucrătorilor.

37. Comisia apreciază că argumentarea invocată în subsidiar de Regatul Unit, potrivit căreia clauza SFAIRP ar fi compatibilă cu dispozițiile coroborate ale articolului 5 alineatele (1) și (4) din Directiva-cadru, trebuie respinsă.

38. În acest sens, Comisia arată că articolul 5 alineatul (4), contrar celor ce decurg din

argumentele Regatului Unit, nu instituie o derogare de la principiul răspunderii angajatorului întemeiată pe criteriul caracterului rezonabil, ci se limitează la a prevedea cazurile în care angajatorul poate, în mod excepțional, să fie exonerat de răspunderea sa, acestea putând fi cu ușurință asimilate cauzei de exonerare care este forța majoră.

39. Or, din jurisprudența instanțelor britanice ar rezulta că evaluarea comparativă a intereselor care trebuie efectuată de instanțe în temeiul clauzei SFAIRP trebuie să aibă loc în toate cazurile în care este incidentă răspunderea angajatorului, chiar și atunci când evenimentele cauzatoare de prejudicii pentru sănătatea lucrătorilor sunt rezultatul unor fapte într-un totuț previzibile. Întrucât nu există nicio definiție a clauzei în litigiu care să limiteze aplicarea acesteia numai la cazurile în care prejudiciile pentru sănătatea lucrătorilor sunt produse de împrejurări imprevizibile sau de evenimente excepționale, și nici nu rezultă din jurisprudență că respectiva clauză poate fi invocată de angajator ca mijloc de apărare numai în prezența unor astfel de împrejurări sau de evenimente, Comisia apreciază că aplicarea acesteia în ordinea juridică a Regatului Unit nu permite obținerea rezultatului impus prin prevederile coroborate ale articolului 5 alineatele (1) și (4) din Directiva-cadru.

40. Comisia subliniază de asemenea că evaluarea care trebuie realizată pe baza

clauzei SFAIRP presupune luarea în considerare a costului măsurilor de prevenire, ceea ce vine în contradicție flagrantă cu modul în care este formulat al treisprezecelea considerent al Directivei-cadru, în temeiul căruia „îmbunătățirea securității, igienei și sănătății lucrătorilor la locul de muncă este un obiectiv care nu trebuie subordonat unor considerații pur economice”.

41. Potrivit Regatului Unit, chiar dacă, pe de o parte, articolul 5 alineatul (1) din Directiva-cadru îl identifică pe angajator drept subiectul căruia îi revine în primul rând obligația de a asigura securitatea și sănătatea lucrătorilor la locul de muncă și, interpretat în coroborare cu articolele 6-12 din aceeași directivă, în conformitate cu principiul general al proporționalității, definește întinderea acestei obligații, acest articol, pe de altă parte, nu spune nimic cu privire la natura răspunderii angajatorului în cazul nerespectării acestei obligații. Această chestiune ar fi lăsată în sarcina statelor membre în temeiul datoriei acestora de a lua măsurile necesare pentru a asigura aplicarea și eficacitatea dreptului comunitar, articolul 4 din Directiva-cadru constituind o expresie specifică a acesteia.

42. Referitor la întinderea obligației instituite în sarcina angajatorului prin articolul 5 alineatul (1) din Directiva-cadru, Regatul Unit consideră că aceasta, deși este exprimată în termeni absoluți, nu impune

angajatorului o obligație de rezultat, care să conștie în a garanta un mediu de lucru lipsit de orice factor de risc.

43. Potrivit statului membru respectiv, această interpretare este conformă atât cu dispozițiile Directivei-cadru care urmăresc să concretizeze obligația prevăzută la acest articol, în special cu articolul 6 alineatul (2), care impune angajatorului obligația de „evitare sau *limitare* a riscurilor” și de „înlocuire a aspectelor periculoase prin aspecte nepericuloase sau *mai puțin periculoase*”⁹, cât și cu diferite prevederi ale directivelor-fiice care, precizând măsurile de prevenire ce trebuie adoptate în anumite sectoare de producție specifice, fac trimitere la considerații legate de caracterul realizabil sau adecvat al acestora. O asemenea interpretare ar fi, în plus, conformă cu principiul general al proporționalității și cu articolul 118a din Tratatul CE, care constituie temeiul juridic al Directivei-cadru, pe baza căruia directivele adoptate în temeiul său urmăresc să instituie doar „recomandări minime aplicabile dreptat”.

44. În ceea ce privește răspunderea angajatorului, Regatul Unit atrage atenția că niciuna dintre prevederile Directivei-cadru, și în special ale articolului 5 alineatul (1), nu sugerează că angajatorul trebuie să fie supus unui regim al răspunderii obiective. În primul rând, acest articol ar prevedea doar obligația de a asigura securitatea și sănătatea

lucrătorilor, și nu și obligația de a acoperi prejudiciile ce decurg din accidente de muncă. În al doilea rând, Directiva-cadru le-ar lăsa statelor membre posibilitatea de a alege forma răspunderii, civilă sau penală, care trebuie impusă angajatorului. În al treilea rând, tot statelor membre le-ar reveni și sarcina de a stabili cine trebuie să suporte costurile care decurg din accidente de muncă, fiecare angajator, categoria angajatorilor în ansamblu sau colectivitatea.

45. În ceea ce privește adaptarea ordinii juridice din Regatul Unit la Directiva-cadru și obiecțiile formulate de Comisie, Regatul Unit arată mai întâi că această ordine juridică se caracterizează prin opțiunea legiuitorului de a sancționa penal nerespectarea acestor dispoziții de protecție a securității și a sănătății lucrătorilor și, implicit, și a obligației generale de securitate consacrate la articolul 2 alineatul 1 din HSW Act.

46. În opinia acestui stat membru, această alegere asigură un sistem de prevenire mai eficient, dat fiind că efectul disuasiv al unei sancțiuni penale este superior față de cel al unei forme de răspundere civilă pentru prejudicii, pentru care angajatorii au posibilitatea să încheie o asigurare. În plus, adoptarea unui regim de sancțiuni penale este compatibilă într-o mai mare măsură cu un sistem de protecție cum este acela britanic, bazat pe prevenire. Eficacitatea sistemului britanic ar fi demonstrată, de altfel, de statisticile din care reiese că

9 — Sublinierea noastră.

Regatul Unit este de multă vreme unul dintre statele membre cu cel mai scăzut număr de accidente de muncă.

49. În dreptul britanic, o astfel de reparație ar fi prevăzută pe baza unui sistem de asigurare socială.

47. Regatul Unit subliniază că articolul 2 din HSW Act impune o răspundere penală „automată” de la care angajatorul se poate sustrage numai făcând dovada că a făcut tot ceea ce era realizabil în mod rezonabil pentru a împiedica producerea riscurilor la adresa securității și a sănătății lucrătorilor. Angajatorul nu ar putea îndeplini sarcina probei decât demonstrând că a existat o disproporție manifestă („gross disproportion”) între riscul pentru securitatea și sănătatea lucrătorilor și sacrificiul din perspectiva costurilor, a timpului sau a dificultăților („sacrifice, whether in money, time or trouble”) pe care le-ar fi implicat adoptarea măsurilor necesare pentru a împiedica producerea respectivului risc, și că acesta din urmă era nesemnificativ în raport cu respectivul sacrificiu. Regatul Unit precizează că testul efectuat în temeiul clauzei SFAIRP implică o evaluare pur obiectivă, din care sunt excluse orice considerații referitoare la posibilitățile financiare ale angajatorului.

50. De asemenea, Regatul Unit susține că angajatorul este răspunzător pentru prejudiciile rezultate din încălcarea obligației de diligență față de lucrători, prevăzută în sistemul *common law*. În temeiul acestei obligații, angajatorul este obligat să asigure un mediu de lucru salubru și sigur, să prevadă riscurile pentru securitatea și sănătatea lucrătorilor și să adopte măsurile de prevenire adecvate.

51. În temeiul argumentelor invocate, statul membru pârât consideră că a transpus corect articolul 5 alineatul (1) din Directiva-cadru.

48. În plus, statul membru pârât afirmă că alegerea de a transpune articolul 5 alineatul (1) prin intermediul prevederii unor obligații a căror neexecutare este sancționată penal nu înseamnă că victimele nu pot obține o reparație în cazul accidentelor de muncă.

52. În subsidiar, Regatul Unit susține că clauza SFAIRP, astfel cum este aplicată de instanțele britanice, are un domeniu de aplicare ce coincide cu cel al articolului 5 alineatul (4) din Directiva-cadru.

B — *Apreciere*

1. Observații introductive

53. Oricât ar părea de dificil sau de artificial să se separe examinarea conținutului și a întinderii obligațiilor care revin angajatorilor în temeiul legislației în materie de securitate la locul de muncă de examinarea formelor de răspundere administrativă, civilă sau penală, angajate prin nerespectarea lor, ni se pare totuși posibil să deosebim două niveluri diferite de posibilă aplicabilitate a clauzei SFAIRP, a cărei compatibilitate cu articolul 5 alineatele (1) și (4) din Directiva-cadru este contestată de Comisie în cadrul acestei cauze.

54. Această clauză este de natură să servească, în primul rând, drept limită a obligației generale de securitate care îi revine angajatorului în temeiul articolului 5 alineatul (1) din Directiva-cadru. În acest sens, aceasta poate fi luată în considerare în determinarea domeniului și a limitelor activității de prevenire.

55. În al doilea rând, clauza în litigiu este de natură să servească de asemenea în mod indirect drept limită a posibilității de a imputa angajatorului răspunderea rezultată din nerespectarea acestei obligații.

56. Pe plan logic, se pune problema compatibilității clauzei în discuție cu dispozițiile Directivei-cadru în referire la ambele niveluri de aplicare a clauzei definite mai sus.

57. Așadar, trebuie să se examineze cu titlu introductiv care sunt aspectele nelegale ale acestei clauze pe care Comisia înțelege să le invoce în acțiunea care face obiectul prezentei cauze.

58. Din lecturarea memoriilor scrise depuse de Comisie reiese suficient de clar conținutul tezei susținute de reclamantă. În opinia acesteia din urmă, articolul 5 alineatul (1) din Directiva-cadru, pe lângă definirea în temeni absoluți a obligației angajatorului de a asigura securitatea și sănătatea lucrătorilor sub toate aspectele referitoare la activitatea desfășurată, consacră drept corolar al acestei obligații răspunderea angajatorului pentru orice eveniment cauzator de prejudicii pentru sănătatea lucrătorilor care se produce în întreprinderea sa. Din dispozițiile coroborate ale articolului 5 alineatele (1) și (4) din Directiva-cadru, Comisia deduce natura acestei răspunderi, calificând-o drept răspundere obiectivă. Potrivit acestei instituții, angajatorul rămâne responsabil pentru urmările oricărui eveniment care se produce în întreprinderea sa, indiferent de măsurile de protecție pe care le-a adoptat sau pe care ar fi putut să le adopte, cu singura excepție a cazurilor prevăzute expres la articolul 5 alineatul (4) din Directiva-cadru. Întrucât, din dispozițiile din HSW Act și în special din

articolul 2 alineatul 1 coroborat cu articolele 33 și 47 ar rezulta că angajatorul nu este răspunzător pentru riscurile care survin sau pentru urmările evenimentelor care se produc în întreprinderea sa în cazul în care poate demonstra că a adoptat toate măsurile realizabile în mod rezonabil în vederea asigurării securității și a sănătății lucrătorilor săi, Comisia consideră că legislația Regatului Unit nu este conformă cu articolul 5 alineatele (1) și (4) din Directiva-cadru.

59. În pofida modului în care sunt formulate concluziile în cadrul acțiunii, din conținutul memoriilor depuse de Comisie și din întreaga dezbateră desfășurată în cursul procedurii scrise și al ședinței se deduce în mod clar că instituția respectivă nu contestă legitimitatea clauzei în litigiu sub aspectul capacității acesteia de a influența întinderea obligației de securitate care îi revine angajatorului, ci sub aspectul diferit al aptitudinii acesteia de a servi drept limită a răspunderii angajatorului pentru evenimentele cauzatoare de prejudicii pentru sănătatea lucrătorilor care se produc în întreprinderea acestuia.

60. În mod clar, cele două aspecte de posibilă nelegalitate sunt indisociabile în cazul în care se consideră că articolul 5 alineatul (4) din Directiva-cadru, interpretat în mod izolat sau coroborat cu alineatul (1), definește întinderea răspunderii angajatorului antrenate prin nerespectarea obligației de

securitate din sarcina acestuia, în timp ce acestea rămân distincte în cazul în care se ajunge la concluzia că, prin această dispoziție, s-a intenționat să se definească limitele unei răspunderi mai largi a angajatorului.

61. Așadar, trebuie să se evalueze, astfel cum sugerează Regatul Unit, dacă întinderea obligației de securitate din sarcina angajatorului coincide cu întinderea răspunderii angajatorului care rezultă din dispozițiile relevante ale Directivei-cadru sau dacă, astfel cum susține Comisia, această răspundere acoperă consecințele oricărui eveniment cauzator de prejudicii pentru sănătatea și securitatea lucrătorilor, cu excepția doar a cazurilor prevăzute la articolul 5 alineatul (4), independent de posibilitatea de a imputa respectivele evenimente și consecințe vreunei forme de neglijență din partea angajatorului în ceea ce privește punerea în aplicare a măsurilor de prevenire.

2. Cu privire la interpretarea articolului 5 alineatele (1) și (4) din Directiva-cadru

62. Comisia și Regatul Unit pornesc de la interpretări diferite ale articolului 5 alineatul (1) din Directiva-cadru. Teza Comisiei se întemeiază pe o interpretare a acestei dispoziții în principal în termenii răspunderii angajatorului pentru prejudiciile cauzate

sănătății lucrătorilor, în timp ce Regatul Unit pornește de la o interpretare a aceleiași dispoziții, în esență, în termenii obligațiilor care revin angajatorului în ceea ce privește punerea în aplicare a măsurilor de prevenire necesare.

63. Interpretarea susținută de Regatul Unit este fundamentată pe o lectură literală a articolului 5 alineatul (1) din Directiva-cadru. Comisia, în schimb, pornește, în esență, de la o interpretare sistematică a acestei dispoziții, evidențiind în special relațiile dintre conținutul alineatelor (1) și (4) ale articolului 5.

64. Fără îndoială, într-o primă fază de interpretare a articolului 5 alineatul (1), bazată pe text, nu ar fi posibil să se atribuie acestei dispoziții o altă funcție decât aceea de a identifica un subiect și de a stabili în sarcina acestuia o obligație al cărei conținut constă în asigurarea protecției unui bun juridic, la rândul său, determinat.

65. Sub acest aspect, dispoziția menționată exprimă un principiu care în mod tradițional îndeplinește rolul de principiu fundamental al legislațiilor în materia protecției securității la locul de muncă: identificarea angajatorului, în rolul său dublu de titular al raportului de muncă și de organizator al factorilor de

producție [a se vedea articolul 3 litera (b) din Directiva-cadru], drept principal debitor al obligației de securitate.

66. Cu toate acestea, în cazul în care se trece de la o interpretare care pornește numai de la o interpretare care pornește numai de la textul dispoziției în discuție la examinarea acesteia în contextul în care se integrează, se dovedește dificil să nu se interpreteze textul conținut în articolul 5 alineatul (1) ca fiind menit nu numai să afirme obligația generală de securitate a angajatorului, ci și să definească limitele regimului de răspundere minimă la care trebuie să fie supus acesta, în calitatea sa de debitor al obligației de securitate, în cazul în care s-ar produce evenimente cauzatoare de prejudicii pentru sănătatea lucrătorilor.

67. În acest sens, nu se dovedesc a fi determinante dispozițiile alineatelor (2) și (3) ale articolului 5, ci mai ales modul de redactare a alineatului (4) primul paragraf al aceluiași articol.

68. Într-adevăr, în măsura în care fac trimitere în mod expres la noțiunea de răspundere, dispozițiile conținute la articolul 5 alineatele (2) și (3) pot fi interpretate drept reguli menite să indice natura și întinderea obligației prevăzute la alineatul (1), consacrand imposibilitatea transferării acesteia la alte subiecte decât angajatorul, cărora, prin delegarea de către acesta din urmă [articolul 5 alineatul (2)] sau prin prevederea expresă a legii [articolul 5 alineatul (3)], le revin sarcini specifice în materie de organizare a

activităților de protecție și de prevenire sau, la modul mai general, de asigurare a securității și a sănătății la locul de muncă. De altfel, aceste dispoziții se limitează să evoce răspunderea (sau mai precis obligațiile) angajatorului numai în raport cu activitatea de prevenire a evenimentelor de natură să cauzeze prejudicii bunului protejat din punct de vedere juridic.

69. Dimpotrivă, articolul 5 alineatul (4) primul paragraf se referă în mod expres la regimul răspunderii angajatorului pentru urmările evenimentelor cauzatoare de prejudicii pentru sănătatea lucrătorilor.

70. Prin interpretarea *a contrario* a textului articolului 5 alineatul (4) primul paragraf din Directiva-cadru, rezultă în mod necesar afirmarea principiului potrivit căruia statele membre nu sunt autorizate să excludă sau să limiteze răspunderea angajatorului pentru prejudiciile rezultate din fapte sau din evenimente neincluse în cazuistica descrisă la această dispoziție.

71. Din articolul 5 alineatul (4) primul paragraf din Directiva-cadru pare într-adevăr să rezulte intenția legiuitorului de a propune orientări pentru un model comun de imputare a prejudiciului cauzat sănătății lucrătorilor, model care, la prima vedere, pare să

facă abstracție de criteriul culpei și să se apropie mai curând de acela al unei răspunderi exprimate în termeni obiectivi.

72. Cu toate acestea, trebuie să se verifice în mod mai aprofundat corectitudinea acestei interpretări susținute în mod energic de către Comisie.

73. În această privință, cu titlu introductiv, considerăm oportun să precizăm că o interpretare a dispozițiilor Directivei-cadru în sensul alegerii răspunderii obiective a angajatorului drept componentă a regimului comunitar de protecție a securității și a sănătății lucrătorilor s-ar putea justifica, în opinia noastră, exclusiv pe baza unei interpretări în acest sens a articolului 5 alineatul (4).

74. În schimb, teza Comisiei potrivit căreia această interpretare ar fi deja posibilă în temeiul articolului 5 alineatul (1) din Directiva-cadru nu ni se pare că ar putea fi reținută.

75. Într-adevăr, astfel cum s-a indicat mai sus, această ultimă dispoziție se limitează să consacre obligația de garanție care revine angajatorului și care trebuie înțeleasă în

principal ca fiind o obligație de prevenire, însă nu se referă nicidecum la răspunderea care revine subiectului obligat în cazul în care s-ar produce un eveniment cauzator de prejudicii pentru bunul protejat prin intermediul obligației astfel prevăzute.

acestei dispoziții se poate deduce supunerea angajatorului unei obligații în esență de natură preventivă și, în același timp, unui regim al răspunderii obiective, independente, așadar, de imputarea vreunei culpe sau neglijențe în aplicarea măsurilor de prevenire subiectului obligat, pentru evenimentele cauzatoare de prejudicii pentru bunul juridic a cărui protecție este avută în vedere prin intermediul impunerii obligației respective.

76. Cu siguranță, este adevărat că această dispoziție conține, implicit, și o normă privind răspunderea, dat fiind că instituirea unei obligații fără prevederea vreunei forme de răspundere în cazul nerespectării acesteia ar reduce în mod inevitabil dispozițiile care consacră această obligație la simple declarații programatice, în timp ce, dimpotrivă, caracterul de reglementare al obligațiilor prevăzute în Directiva-cadru reiese în mod clar din articolul 4 alineatul (1), care impune statelor membre să „[ia] măsurile necesare pentru a asigura că angajatorii [...] fac obiectul dispozițiilor legale necesare aplicării prezentei directive”.

78. Așadar, rămâne să se verifice dacă teza Comisiei, în temeiul căreia dispozițiile Directivei-cadru obligă statele membre să supună angajatorul unui regim de răspundere obiectivă în cazul evenimentelor cauzatoare de prejudicii pentru sănătatea lucrătorilor, se poate întemeia numai pe articolul 5 alineatul (4) primul paragraf din această directivă.

77. Cu toate acestea, contrar susținerilor Comisiei, ni se pare dificil, chiar făcând abstracție de modul de redactare a acestei dispoziții pentru a o interpreta din perspectiva contextului în care se încadrează, să putem afirma că articolul 5 alineatul (1) din Directiva-cadru, prin prevederea expresă a unei obligații juridice în sarcina unui subiect, a urmărit de asemenea, implicit, să impute aceluiși subiect o răspundere mai largă decât aceea corespunzătoare eventualei nerespectări a obligației respective. Cu alte cuvinte, nu considerăm că numai din textul

79. În temeiul acestei dispoziții, Directiva-cadru „nu aduce atingere posibilității statelor membre de a prevedea excluderea sau diminuarea răspunderii angajatorilor pentru faptele determinate” de anumite împrejurări sau evenimente.

80. În opinia noastră, diferite elemente, întemeiate atât pe o interpretare literală, cât și pe o interpretare istorică a dispoziției examinate, militează împotriva unei interpretări a acesteia în sensul sugerat de Comisie.

81. În primul rând, formularea dispoziției ni se pare dificil de conciliat cu semnificația și cu funcția care ar trebui atribuite prevederii conținute de aceasta, în cazul în care s-ar dori interpretarea acesteia în sensul solicitat de instituția reclamantă.

82. În această privință, fraza „prezenta directivă nu aduce atingere posibilității statelor membre” pare mai curând menită să introducă o clarificare cu privire la domeniul de aplicare al prevederilor directivei și, corelativ, cu privire la marja de manevră a statelor membre în ceea ce privește transpunerea acestora în dreptul național, decât să întemeieze, pe baza unei interpretări *per a contrario* a prevederii în cauză, obligația acestora din urmă, neprevăzută nici expres, nici implicit de alte dispoziții ale aceleiași directive, de a prevedea în sistemele de drept respective un regim al răspunderii obiective a angajatorului.

83. În al doilea rând, posibilitatea de a interpreta dispozițiile articolului 5 alineatul (4) primul paragraf în sensul dorit de Comisie lasă loc la îndoieli și sub aspectul tehnicii normative pe care ar fi utilizat-o legiuitorul comunitar.

84. Într-adevăr, pare puțin plauzibil că opțiunea în favoarea principiului răspunderii obiective a angajatorului în cadrul sistemului comunitar de protecție a sănătății și a

securității lucrătorilor, precum și armonizarea regimurilor naționale de răspundere care ar rezulta din aceasta trebuie deduse *per a contrario* dintr-o dispoziție care se limitează în mod expres la recunoașterea posibilității statelor membre de a limita sau de a exclude răspunderea angajatorului în cazuri particulare. Un astfel de mod de operare al legiuitorului comunitar apare cu atât mai puțin plauzibil atunci când se ia în considerare faptul că unele state membre, cum ar fi Regatul Unit, nu sunt deloc familiarizate cu formele răspunderii fără culpă.

85. În al treilea rând, domeniul de aplicare al articolului 5 alineatul (4) primul paragraf din Directiva-cadru este redimensionat prin argumentele de interpretare întemeiate pe geneza acestei dispoziții.

86. În această privință, din dosar rezultă că articolul 5 alineatul (4) a fost introdus în textul Directivei-cadru pentru a răspunde cererilor formulate de delegațiile britanică și irlandeză în cursul dezbaterii desfășurate în cadrul Consiliului cu privire la proiectul Directivei-cadru.

87. Rezultă în special din documentația depusă de Regatul Unit cu privire la reuniunea din 21-22 iunie 1998 a grupului de lucru privind aspectele sociale că delegațiile britanică și irlandeză au ridicat, cu această ocazie, problema dificultăților pe care le-ar fi creat

transpunerea acestei directive în țările respective în cazul în care dispozițiile acesteia din urmă, prin care se prevedeau obligațiile puse în sarcina angajatorului, ar fi fost menținute în formularea rigidă propusă de Comisie.

88. În fond, aceste state membre susțineau că, în domeniul securității și al sănătății lucrătorilor, instanțele britanice și irlandeze, contrar instanțelor din sistemele de *civil law*, nu au nicio marjă de apreciere în interpretarea dreptului scris. În consecință, formularea în termeni absoluți a unei mari părți dintre obligațiile care revin angajatorului reținută în proiectul de directivă ar fi făcut mai rigidă, în mod nejustificat, aplicarea prevederilor din Directiva-cadru în țările din sistemul *common law*. Acestea propuneau, așadar, introducerea în dispozițiile relevante din proiectul de directivă a unei clauze de tip SFAIRP, care figura deja în directivele denumite „din prima generație”.

89. Printre soluțiile posibile luate în considerare pentru a se răspunde cerințelor exprimate de delegațiile britanică și irlandeză¹⁰, s-a luat hotărârea să se opteze pentru

introducerea unei clauze generale care a luat forma articolului 5 alineatul (4).

90. În cererea introductivă, Comisia amintește că, într-o declarație comună a Consiliului și a Comisiei înscrisă în procesul-verbal al reuniunii Consiliului din 12 iunie 1989, s-a precizat că articolul 5 alineatul (4) din Directiva-cadru avea drept scop să „participe la rezolvarea problemelor juridice în țările de drept anglo-saxon” și că acesta nu justifica „derogări de la nivelul comunitar de protecție a securității și a sănătății lucrătorilor” la momentul transunerii directivei în sistemele de drept naționale.

91. Așadar, articolul 5 alineatul (4) a fost introdus în Directiva-cadru în urma dezbaterei desfășurate în cadrul Consiliului cu privire la modul de rezolvare a problemelor pe care le-ar fi pus, în sistemele de tip *common law*, formularea în termeni absoluți a *obligației de securitate care îi revine angajatorului*, ținând seama de obligația instanțelor din aceste sisteme de drept de a interpreta în mod literal dreptul scris.

92. De aici rezultă că, și în lumina argumentelor întemeiate pe procesul legislativ al Directivei-cadru, este dificil să se atribuie dispoziției conținute în articolul 5 alineatul (4) primul paragraf semnificația dorită de Comisie.

10 — Aceste soluții constau într-o declarație comună a Consiliului și a Comisiei, în prevederea unei clauze generale în textul directivei sau în introducerea unei clauze speciale în diferite dispoziții ale acesteia, în timp ce posibilitatea de adoptare a unei formulări diferențiate a dispozițiilor relevante din Directiva-cadru în diversele versiuni lingvistice, soluție adoptată în mai multe convenții ale Organizației Internaționale a Muncii, fusese înlăturată încă de la început.

93. În final, trebuie să remarcăm, în mod incidental, că teza instituției reclamante pare de asemenea să fie limitată de temeiul juridic al Directivei-cadru, într-adevăr nerezultând în mod clar dacă legiuitorul comunitar era autorizat să procedeze la o armonizare a regimurilor de răspundere în vigoare în statele membre în temeiul articolului 118a din Tratatul CE, care se limitează să prevadă adoptarea, prin intermediul directivelor, a „cerințelor minime cu aplicare treptată”.

94. Dacă, pe de o parte, ansamblul elementelor examinate la punctele 80-92 de mai sus conduce la respingerea interpretării susținute de Comisie, acesta permite, pe de altă parte, să se invoce și să se susțină o altă interpretare a articolului 5 alineatul (4) primul paragraf din Directiva-cadru.

95. Geneza dispoziției examinate permite în special să se înțeleagă modul în care această dispoziție se încadrează în contextul articolului 5 și relațiile acesteia în special cu alineatul (1) al acestui articol.

96. În opinia noastră, din cele arătate mai sus cu privire la procesul legislativ al Directivei-cadru, se deduce că articolul 5 alineatul (4) primul paragraf a fost introdus în textul acestei directive în vederea clarificării *întinderii obligației de securitate a*

angajatorului consacrate la articolul 5 alineatul (1)¹¹ și, în consecință, a *întinderii răspunderii* rezultate din nerespectarea sa eventuală. Această clarificare are loc în special prin intermediul identificării și definiții exprese a cazurilor în care un eveniment determinat cauzator de prejudicii pentru sănătatea lucrătorilor și consecințele sale nu pot fi atribuite încălcării obligației de securitate și, așadar, nu sunt imputabile angajatorului cu titlu de *culpă*.

97. În acest sens, articolul 5 alineatul (4) primul paragraf ar constitui un fel de clauză de interpretare a articolului 5 alineatul (1).

98. Chiar pornind de la cerința de interpretare a dispoziției în discuție în conformitate cu funcția care îi este atribuită de legiuitorul comunitar, astfel cum reiese din lucrările pregătitoare ale Directivei-cadru, teza privind interpretarea invocată mai sus este confirmată de elemente întemeiate pe modul de redactare a acestei dispoziții, evidențiată deja la punctul 82 de mai sus.

11 — De altfel, s-ar părea că și Comisia a interpretat-o în acest sens la momentul introducerii în textul directivei. Într-o declarație înscrisă în procesul-verbal al reuniunii Consiliului din 12 iunie 1989, menționată la punctul 25 din cererea introductivă, Comisia arată că „referirea [care figurează la articolul 5 alineatul (4) din Directiva-cadru] la evenimentele excepționale ale căror consecințe nu ar fi putut fi evitate, în ciuda diligenței manifestate, nu poate fi în niciun caz interpretată în sensul că aceasta lasă angajatorului libertatea de a aprecia dacă măsurile trebuie aplicate, ținând cont de timpul, de dificultățile și de cheltuielile pe care le presupune aplicarea acestora”.

99. În acest stadiu, este necesar să se verifice dacă această teză este susținută și de interpretarea sistematică a articolului 5 alineatul (1).

100. Am arătat deja că această dispoziție consacră obligația care revine angajatorului de a asigura securitatea și sănătatea lucrătorilor. În acest stadiu, trebuie să definim *in concreto* conținutul și întinderea obligației respective, formulată, după cum am văzut, în termeni absoluți.

101. În acest scop, suntem de acord cu părțile să considerăm că această definiție trebuie formulată în lumina ansamblului dispozițiilor Directivei-cadru și în special a articolului 6, care definește obligațiile generale ale angajatorului, deși ni se pare că anumite indicații în acest sens pot fi deja reținute din lectura textului articolului 5 alineatul (1).

102. În primul rând, ni se pare clar că această dispoziție impune subiectului obligat un comportament pozitiv constând în adoptarea unor măsuri menite să urmărească obiectivul protecției bunului juridic al securității și sănătății lucrătorilor, identificat în dispoziția respectivă.

103. În al doilea rând, întrucât obligația în discuție constă în „asigurarea” protecției acestui bun juridic, astfel de măsuri trebuie să fie adecvate și suficiente în acest scop. În alți termeni, dată fiind formularea prevederii conținute în articolul 5 alineatul (1) din Directiva-cadru, obligația consacrată în această dispoziție în sarcina angajatorului presupune, în opinia noastră, adoptarea oricărei măsuri ce s-ar dovedi necesară pentru a asigura securitatea și sănătatea lucrătorilor sub toate aspectele referitoare la activitatea desfășurată.

104. De altfel, această concluzie este confirmată la articolul 6 alineatul (1) primul paragraf din Directiva-cadru, potrivit căruia, „în cadrul răspunderilor sale, angajatorul ia măsurile necesare pentru protecția securității și sănătății lucrătorilor [...]”.

105. În al treilea rând, finalitatea protecției avute în vedere la articolul 5 alineatul (1) din Directiva-cadru impune interpretarea obligației stabilite în sarcina angajatorului în termeni, în esență, de prevenire. Această obligație este materializată, așadar, pe de o parte, în prevederea și în evaluarea riscurilor pentru securitatea și sănătatea lucrătorilor create de activitatea întreprinderii și, pe de altă parte, în determinarea și în adoptarea măsurilor preventive necesare.

106. Articolul 9 alineatul (1) din Directiva-cadru detaliază conținutul obligațiilor de prevenire care revin angajatorului în sensul precizat anterior. În temeiul acestei dispoziții, angajatorul trebuie „să dispună de o evaluare a riscurilor privind securitatea și sănătatea la locul de muncă, inclusiv a celor referitoare la grupurile de lucrători expuși unor riscuri speciale” [articolul 9 alineatul (1) litera (a)] și „[să] decid[ă] care sunt măsurile de protecție ce urmează a fi luate și, dacă este necesar, care este echipamentul de protecție ce poate fi utilizat” [articolul 9 alineatul (1) litera (b)].

107. În același mod, prin enumerarea principiilor generale de prevenire prin care se concretizează obligația de securitate care revine angajatorului, articolul 6 alineatul (2) din Directiva-cadru prevede că măsurile de prevenire puse în aplicare de angajator trebuie în special să urmărească „evitarea riscurilor” [litera (a)], „evaluarea riscurilor care nu pot fi evitate” [litera (b)], „combateră riscurilor la sursă” [litera (c)], „dezvoltarea unei politici de prevenire [...]” [litera (g)].

108. În al patrulea rând, întrucât progresul tehnic și evoluția sistemelor de producție pot avea drept consecință atât apariția unor noi riscuri pentru securitatea și siguranța lucrătorilor, cât și diversificarea și perfecționarea măsurilor de protecție, obligația de securitate a angajatorului trebuie interpretată în mod dinamic și prezintă o adaptare constantă la împrejurările apte să influențeze cantitatea și

importanța riscurilor la care sunt supuși lucrătorii, precum și eficiența măsurilor necesare pentru evitarea sau pentru limitarea acestor riscuri.

109. În acest sens, articolul 6 alineatul (2) din Directiva-cadru precizează că, atunci când adoptă măsurile de prevenire, angajatorul trebuie „[să țină cont de] adaptarea la progresul tehnic” [litera (e)].

110. În final, din criteriile generale de prevenire prevăzute la articolul 6 alineatul (2) litera (b), care, după cum am văzut, impune angajatorului „evaluarea riscurilor care nu pot fi evitate”, și litera (f) din Directiva-cadru, în temeiul căruia angajatorul este obligat la „înlocuirea aspectelor periculoase prin aspecte nepericuloase sau mai puțin periculoase”, rezultă că obligația generală de securitate prevăzută la articolul 5 alineatul (1) nu este într-atât de extinsă încât să impună angajatorului crearea unui mediu de lucru lipsit de orice risc.

111. Analiza expusă la punctele 102-110 de mai sus permite să se concluzioneze că, în temeiul obligației de securitate prevăzute la articolul 5 alineatul (1) din Directiva-cadru, angajatorul este obligat să prevină sau să limiteze, în măsura posibilului și ținând cont

de gradul de evoluție a tehnicii, toate riscurile pentru securitatea și sănătatea lucrătorilor previzibile în mod concret.

112. Traduse în termeni de răspundere, afirmațiile de mai sus presupun că angajatorului îi vor fi imputabile atât producerea riscurilor previzibile și evitabile pentru securitatea lucrătorilor, cât și urmările evenimentelor care constituie concretizarea acestor riscuri, întrucât, în ambele cazuri, este vorba despre rezultatul unei încălcări a obligației generale de securitate, astfel cum a fost definită mai sus.

113. Dimpotrivă, nu va fi imputată angajatorului nici producerea unor riscuri imprevizibile și/sau inevitabile, nici urmările evenimentelor care reprezintă materializarea unor asemenea riscuri.

114. Or, cazurile de neimputare descrise mai sus acoperă cazuistica prevăzută la articolul 5 alineatul (4) primul paragraf din Directiva-cadru, în timp ce cazurile de imputabilitate descrise la punctul 112 de mai sus corespund cazurilor în care această dispoziție, interpretată *a contrario*, înlătură posibilitatea statelor membre de a prevedea excluderea sau limitarea răspunderii angajatorului.

115. Teza invocată la punctul 96 de mai sus este, așadar, confirmată de interpretarea sistematică a articolului 5 alineatul (1) din Directiva-cadru.

116. Rezultă din totalitatea considerațiilor care precedă că articolul 5 alineatul (4) primul paragraf din Directiva-cadru trebuie interpretat în sensul că definește întinderea răspunderii angajatorului rezultată din nerespectarea obligației generale de securitate prevăzute la alineatul (1) al aceluiași articol.

117. Contrar susținerilor Comisiei, această dispoziție nu permite, așadar, nici privită în mod izolat, nici în coroborare cu articolul 5 alineatul (1), să se afirme că prin Directiva-cadru s-a intenționat instituirea răspunderii obiective a angajatorului.

118. Deși este definită în termeni deosebit de largi, răspunderea angajatorului definită la articolul 5 alineatele (1) și (4) din această directivă este, în realitate, o *răspundere întemeiată pe culpă*, ca urmare a nerespectării obligației de securitate stabilite în sarcina angajatorului.

119. Această concluzie nu este infirmată de formularea articolului 5 alineatul (4) primul paragraf, în termeni de simplă posibilitate a statelor membre de a exclude sau de a limita

răspunderea angajatorului în cazurile prevăzute în această dispoziție. Opțiunea legiuitorului comunitar în favoarea unei astfel de formulări se explică prin voința de a lăsa statelor membre libertatea de a supune angajatorul unei răspunderi mai întinse decât aceea care rezultă din articolul 5 alineatele (1) și (4) primul paragraf din Directiva-cadru, și anume o răspundere care merge până la a acoperi toate evenimentele cauzatoare de prejudicii pentru sănătatea lucrătorilor; chiar și în cazul în care angajatorului nu îi este imputabilă nicio neglijență în adoptarea măsurilor de prevenire. În opinia noastră, în acest sens trebuie înțeleasă precizarea ulterioară adusă prin articolul 5 alineatul (4) al doilea paragraf, în temeiul căruia „[s]tatele membre nu sunt obligate să recurgă la posibilitatea menționată la paragraful anterior”.

120. Pe baza concluziilor la care am ajuns cu privire la interpretarea articolului 5 alineatele (1) și (4) din Directiva-cadru, trecem la examinarea temeiniciei motivelor invocate de Comisie în prezenta acțiune.

3. Cu privire la pretinsa încălcare de către Regatul Unit a articolului 5 alineatele (1) și (4) din Directiva-cadru

121. În lumina celor arătate până acum, apreciem că argumentele Comisiei pornesc de la o interpretare greșită a dispozițiilor Directivei-cadru.

122. Deși, în opinia noastră, această constatare este suficientă în sine pentru respingerea acțiunii, ni se pare oportun să formulăm câteva idei suplimentare pentru cazul în care Curtea, chiar împărțînd interpretarea acestor dispoziții sugerată de noi, ar considera necesar să continue examinarea acțiunii și să evalueze, în lumina acestei interpretări, existența neîndeplinirii obligațiilor imputată Regatului Unit.

123. În memoriile sale în apărare, statul membru pârât a subliniat în repetate rânduri că nerespectarea obligațiilor stabilite în sarcina angajatorului la articolul 2 din HSW Act este sancționată penal. Potrivit acestui stat membru, opțiunea legiuitorului britanic în favoarea unei răspunderi penale pentru încălcarea obligațiilor de prevenire care revin angajatorului asigură un sistem de protecție mai eficace și este perfect compatibilă cu dispozițiile Directivei-cadru, care nu impune statelor membre să prevadă o anumită formă de răspundere pentru a sancționa aceste încălcări. Cu toate acestea, Regatul Unit susține că interpretarea articolului 5 alineatele (1) și (4) din această directivă propusă de Comisie, în cazul în care ar fi confirmată de Curte, ar impune legiuitorului britanic abandonarea acestei opțiuni, dat fiind că o răspundere penală obiectivă nu este posibilă.

124. În această privință, considerăm necesar să precizăm că Directiva-cadru, în afară de faptul că nu impune statelor membre adoptarea unei anumite *forme* de răspundere,

astfel cum a subliniat în mod întemeiat Regatul Unit, nu presupune nici o *identitate a întinderii* diferitelor forme de răspundere civilă, penală sau altele, prevăzute de fiecare ordine juridică națională.

125. Cu alte cuvinte, deși, în temeiul Directivei-cadru, statele membre sunt obligate să prevadă un regim de răspundere a angajatorului conform cu modelul care rezultă din dispozițiile directivei respective, acestea din urmă sunt libere fie să aleagă forma acestei răspunderi, fie să prevadă *alte* forme de răspundere eventual mai puțin întinse decât răspunderea prevăzută în aceste dispoziții. Așadar, în opinia noastră, alegerea unui stat membru de a prevedea o răspundere civilă a angajatorului în cazul nerespectării obligației generale de securitate, astfel cum a fost interpretată mai sus, și, în același timp, o formă de răspundere penală limitată, de exemplu, numai la încălcarea prevederilor mai specifice ale reglementării în materie de accidente de muncă nu ar fi criticabilă.

126. De aici rezultă că clauza în litigiu în prezenta cauză nu ar fi criticabilă în cazul în care s-ar ajunge la concluzia că această clauză stabilește într-adevăr o răspundere a angajatorului mai puțin întinsă decât răspunderea pe care se consideră că o impune Directiva-cadru, dar că aceasta este limitată numai la domeniul penal și că ordinea juridică britanică prevede o formă de răspundere civilă a angajatorului a cărei întindere corespunde în schimb pe deplin regimului de răspundere avut în vedere în Directiva-cadru.

127. Or, deși este adevărat că, în sistemul britanic, răspunderea civilă a angajatorului este prevăzută numai pentru încălcarea unor obligații punctuale prevăzute în sarcina angajatorului prin dispoziții specifice ale legii, iar nu pentru nerespectarea obligației generale de securitate prevăzute la articolul 2 alineatul 1 din HSW Act¹², din dosar rezultă totuși că în *common law* există o formă de răspundere civilă a angajatorului pentru nerespectarea obligației de diligență față de lucrătorii săi.

128. În acord cu premisa pe care s-a întemeiat Comisia cu privire la natura obiectivă a răspunderii angajatorului prevăzute în Directiva-cadru, această formă de răspundere nu a fost luată în considerare în cadrul acțiunii.

129. În cazul în care Curtea, chiar fiind de acord cu interpretarea articolului 5 alineatele (1) și (4) din Directiva-cadru la care am ajuns în prezenta analiză, nu ar considera suficientă pentru a respinge acțiunea numai constatarea caracterului greșit al interpretării de la care pornește Comisia și ar considera, așadar, că trebuie să continue examinarea acțiunii, evaluarea corectă a poziției Regatului Unit nu poate, în opinia noastră, să facă abstracție de examinarea aspectului dacă

12 — Pentru care, după cum am văzut, răspunderea civilă este exclusă în mod expres prin articolul 47 alineatul 1 din HSW Act.

răspunderea civilă la care este supus angajatorul în *common law* este cel puțin la fel de întinsă precum cea care rezultă din dispozițiile Directivei-cadru. În caz afirmativ, într-adevăr, neîndeplinirea obligațiilor invocate de Comisie nu ar exista.

130. Într-adevăr, potrivit jurisprudenței, transpunerea unei directive în dreptul intern nu impune în mod necesar o preluare formală și textuală a conținutului acesteia într-o dispoziție legală expresă și specifică, putând fi suficient, în funcție de conținutul său, un context juridic general, cu condiția ca aceasta din urmă să asigure efectiv deplina aplicare a directivei într-un mod suficient de clar și de precis¹³.

131. În plus, trebuie amintit că, în cadrul unei acțiuni introduse în temeiul articolului 226 CE, îi revine Comisiei sarcina de a stabili existența pretinsei neîndepliniri a obligațiilor. Comisia este cea care trebuie să prezinte Curții elementele necesare pentru ca aceasta să verifice existența neîndeplinirii obligațiilor, fără a se putea întemeia pe o prezumție oarecare¹⁴.

132. Având în vedere totalitatea motivelor expuse, apreciem că, în cazul în care Curtea,

chiar fiind de acord cu interpretarea articolului 5 alineatele (1) și (4) din Directiva-cadru sugerată de noi, nu ar considera totuși suficientă pentru a respinge acțiunea numai constatarea caracterului greșit al interpretării de la care pornește Comisia, acțiunea trebuie în orice caz respinsă, întrucât este întemeiată pe o analiză insuficientă a sistemului britanic în vederea evaluării conformității cu prevederile Directivei-cadru.

133. Concluziile la care am ajuns pornesc de la premisa, expusă la punctele 57-59 de mai sus, că acțiunea urmărește să conteste legalitatea clauzei SFAIRP numai sub aspectul aptitudinii acesteia de a limita întinderea *răspunderii* angajatorului pentru urmările rezultate din evenimente cauzatoare de prejudicii pentru sănătatea lucrătorilor, în sens contrar dispozițiilor articolului 5 alineatele (1) și (4) din Directiva-cadru.

134. Așadar, în mod cu totul subsidiar și numai în cazul în care Curtea ar decide să interpreteze acțiunea ca fiind menită să invoce nelegalitatea acestei clauze, de asemenea în măsura în care este aptă să limiteze întinderea *obligației* de securitate a angajatorului prevăzute la articolul 5 alineatul (1) din Directiva-cadru, vom examina în continuare, în linii mari, temeinicia acestei obiecții.

13 — A se vedea în special hotărârea din 7 ianuarie 2004, Comisia/ Spania (C-58/02, Rec., p. I-621, punctul 26), și hotărârea din 20 octombrie 2005, Comisia/Regatul Unit (C-6/04, Rec., p. I-9017, punctul 21).

14 — A se vedea hotărârea din 12 mai 2005, Comisia/Belgia (C-287/03, Rec., p. I-3761, punctul 27 și jurisprudența citată).

135. Considerațiile dezvoltate la punctele 102-110 de mai sus au permis să se definească limitele obligației de securitate astfel cum reies din articolul 5 alineatul (1) din Directiva-cadru și din dispozițiile acesteia din urmă care contribuie la concretizarea acestei obligații.

136. La punctul 111 de mai sus, s-a afirmat că, în temeiul obligației de securitate prevăzute la articolul 5 alineatul (1) din Directiva-cadru, angajatorul este obligat să prevină sau să limiteze, în măsura posibilului și ținând cont de gradul de evoluție a tehnicii, toate riscurile pentru securitatea și sănătatea lucrătorilor previzibile în mod concret.

137. În special, aceasta presupune că posibilitatea tehnică obiectivă de a elimina sau de a reduce un risc pentru securitatea și sănătatea lucrătorilor constituie criteriul în temeiul căruia trebuie apreciată *in concreto* conformitatea comportamentului angajatorului cu prevederile care reies din Directiva-cadru.

138. Or, referirea la noțiunea „ceea ce este realizabil în mod rezonabil” din articolul 2 alineatul 1 din HSW Act este, în opinia noastră, incompatibilă cu întinderea care trebuie atribuită obligației generale de securitate prevăzute la articolul 5 alineatul (1) din Directiva-cadru, în măsura în care această noțiune introduce un criteriu de evaluare a

caracterului adecvat al activității de prevenire mai puțin riguros decât simpla posibilitate tehnică.

139. Testul pe care instanțele britanice sunt obligate să îl efectueze pentru a aprecia conformitatea comportamentului angajatorului cu articolul 2 alineatul 1 din HSW Act presupune o apreciere care depășește constatarea posibilității de a preveni apariția unui risc sau de a limita importanța acestuia în funcție de posibilitățile oferite de tehnică și permite (sau mai curând impune), chiar pentru riscuri care pot fi eliminate în mod concret, să se efectueze o ponderare între costurile, nu numai în termeni economici, ale măsurilor de prevenire, pe de o parte, și gravitatea și întinderea prejudiciilor care ar putea rezulta din riscurile pentru sănătatea lucrătorilor, pe de altă parte.

140. Or, o astfel de analiză costuri-beneficii – chiar presupunând, astfel cum subliniază Regatul Unit, că duce cu greu în practică la un rezultat favorabil angajatorului – nu ni se pare admisibilă în temeiul sistemului comunitar de protecție a securității și a sănătății lucrătorilor, care pare să facă să prevaleze protecția persoanei lucrătorului față de protecția inițiativei economice¹⁵.

15 — Din Directiva-cadru rezultă diferite elemente în acest sens. În special, trebuie să se țină cont, pe lângă al treisprezecelea considerent invocat de Comisie, de criteriul prevăzut la articolul 6 alineatul (2) litera (d), care impune „adaptarea muncii în funcție de persoană”.

141. Rezultă că, în cazul în care Curtea ar interpreta motivele formulate de Comisie în sensul descris la punctul 134 de mai sus, în opinia noastră, acțiunea trebuie admisă. în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.

VI — Cu privire la cheltuielile de judecată

142. Potrivit articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade

143. Întrucât sugerăm Curții să respingă acțiunea și dat fiind că Regatul Unit a solicitat obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată, considerăm că acestea din urmă trebuie suportate de către Comisie.

VII — Concluzie

144. Având în vedere toate considerațiile care precedă, propunem Curții să se pronunțe după cum urmează:

„— Respinge acțiunea.

— Obligă Comisia Comunităților Europene la plata cheltuielilor de judecată.”