

ARRÊT DE LA COUR (septième chambre)

3 juin 2021 (*)

« Renvoi préjudiciel – Politique sociale – Accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée – Clause 4 – Principe de non-discrimination – Rejet d’une demande d’octroi d’un détachement sur un emploi dans le secteur public prévu pour le personnel statutaire permanent – Réglementation nationale excluant le bénéfice de ce détachement en cas de prise d’un emploi temporaire – Champ d’application – Inapplicabilité de la clause 4 – Incompétence de la Cour »

Dans l’affaire C-942/19,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Cour supérieure de justice d’Aragon, Espagne), par décision du 17 décembre 2019, parvenue à la Cour le 31 décembre 2019, dans la procédure

Servicio Aragonés de Salud

contre

LB,

LA COUR (septième chambre),

composée de M. A. Kumin (rapporteur), président de chambre, M. P. G. Xuereb et M^{me} I. Ziemele, juges,

avocat général : M. E. Tanchev,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

- pour le Servicio Aragonés de Salud, par M. J. Divassón Mendivil, letrado,
- pour LB, par M^{me} E. Ena Pérez, procuradora, et M^e F. Romero Paricio, abogado,
- pour le gouvernement espagnol, par M. S. Jiménez García, en qualité d’agent,
- pour la Commission européenne, initialement par M^{me} I. Galindo Martín ainsi que par MM. N. Ruiz García et M. van Beek, puis par M^{me} I. Galindo Martín et M. N. Ruiz García, en qualité d’agents,

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

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l’interprétation de la clause 4 de l’accord-cadre sur le travail à durée déterminée, conclu le 18 mars 1999 (ci-après l’« accord-cadre »), qui figure à l’annexe de

la directive 1999/70/CE du Conseil, du 28 juin 1999, concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée (JO 1999, L 175, p. 43).

- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant le Servicio Aragonés de Salud (service de santé d'Aragon, Espagne, ci-après le « service de santé ») à LB au sujet de son refus de faire droit à la demande de cette dernière de la détacher sur un poste devant être occupé sur la base d'un contrat à durée déterminée.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

- 3 Il ressort du considérant 14 de la directive 1999/70 que « les parties signataires ont souhaité conclure un accord-cadre sur le travail à durée déterminée énonçant les principes généraux et prescriptions minimales relatifs aux contrats et aux relations de travail à durée déterminée ; elles ont manifesté leur volonté d'améliorer la qualité du travail à durée déterminée en garantissant l'application du principe de non-discrimination et d'établir un cadre pour prévenir les abus découlant de l'utilisation de relations de travail ou de contrats à durée déterminée successifs ».
- 4 Aux termes de la clause 1 de l'accord-cadre, celui-ci a pour objet :

« a) d'améliorer la qualité du travail à durée déterminée en assurant le respect du principe de non-discrimination ;

[...] »
- 5 La clause 2 de l'accord-cadre, intitulée « Champ d'application », est libellée comme suit :

« 1. Le présent accord s'applique aux travailleurs à durée déterminée ayant un contrat ou une relation de travail défini par la législation, les conventions collectives ou les pratiques en vigueur dans chaque État membre.

2. Les États membres, après consultation de partenaires sociaux, et/ou les partenaires sociaux peuvent prévoir que le présent accord ne s'applique pas :

a) aux relations de formation professionnelle initiale et d'apprentissage ;

b) aux contrats ou relations de travail conclus dans le cadre d'un programme de formation, insertion et reconversion professionnelles public spécifique ou soutenu par les pouvoirs publics. »
- 6 La clause 3 de l'accord-cadre énonce :

« Aux termes du présent accord, on entend par :

1. "travailleur à durée déterminée", une personne ayant un contrat ou une relation de travail à durée déterminée conclu directement entre l'employeur et le travailleur où la fin du contrat ou de la relation de travail est déterminée par des conditions objectives telles que l'atteinte d'une date précise, l'achèvement d'une tâche déterminée ou la survenance d'un événement déterminé ;

2. "travailleur à durée indéterminée comparable", un travailleur ayant un contrat ou une relation de travail à durée indéterminée dans le même établissement, et ayant un travail/emploi identique ou similaire, en tenant compte des qualifications/compétences. Lorsqu'il n'existe aucun travailleur à durée indéterminée comparable dans le même établissement, la comparaison s'effectue par référence à la convention collective applicable ou, en l'absence de convention

collective applicable, conformément à la législation, aux conventions collectives ou aux pratiques nationales. »

7 La clause 4 de l'accord-cadre, intitulée « Principe de non-discrimination », prévoit :

« 1. Pour ce qui concerne les conditions d'emploi, les travailleurs à durée déterminée ne sont pas traités d'une manière moins favorable que les travailleurs à durée indéterminée comparables au seul motif qu'ils travaillent à durée déterminée, à moins qu'un traitement différent soit justifié par des raisons objectives.

[...]

3. Les modalités d'application de la présente clause sont définies par les États membres, après consultation des partenaires sociaux, et/ou par les partenaires sociaux, compte tenu de la législation communautaire et la législation, des conventions collectives et pratiques nationales.

4. Les critères de périodes d'ancienneté relatifs à des conditions particulières d'emploi sont les mêmes pour les travailleurs à durée déterminée que pour les travailleurs à durée indéterminée, sauf lorsque des critères de périodes d'ancienneté différents sont justifiés par des raisons objectives. »

Le droit espagnol

8 L'article 2 de la Ley 55/2003 del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de Salud (loi 55/2003, relative au statut-cadre du personnel statutaire des services de santé), du 16 décembre 2003 (BOE n° 301, du 17 décembre 2003, p. 44742), prévoit, à son paragraphe 1, que cette loi est applicable au personnel statutaire employé dans les centres ou les institutions sanitaires des services de santé des communautés autonomes, ou dans les centres et les services sanitaires de l'administration générale de l'État.

9 L'article 62 de ladite loi, intitulé « Situations administratives », énonce :

« En vertu du régime général, le personnel statutaire permanent des services de santé est placé dans l'une des situations administratives suivantes :

- a) service actif ;
- b) congé spécial ;
- c) service dans le cadre d'un autre régime juridique ;
- d) détachement sur un emploi dans le secteur public ;
- e) congé pour convenance personnelle ;
- f) suspension.

[...] »

10 Aux termes de l'article 66 de la loi 55/2003, intitulé « Détachement sur un emploi dans le secteur public » :

« 1. Le personnel statutaire des services de santé est détaché sur un emploi dans le secteur public :

- a) lorsqu'il exerce des fonctions dans une autre catégorie de personnel statutaire, comme fonctionnaire ou en tant qu'agent contractuel, dans une administration publique, sauf s'il a obtenu l'autorisation appropriée pour surmonter l'incompatibilité des fonctions ;

[...]

3. Le personnel statutaire des services de santé détaché sur un emploi dans le secteur public n'est pas rémunéré et la durée de cette situation administrative est prise en compte aux fins des primes triennales d'ancienneté et de la progression de carrière, le cas échéant, lorsqu'il réintègre le service actif. »

11 L'article 67 de cette loi, intitulé « Congé pour convenance personnelle », énonce :

« 1. L'intéressé est mis en congé pour convenance personnelle d'office ou à sa demande, selon les règles suivantes :

- a) le congé pour convenance personnelle peut être octroyé au personnel lorsqu'il le demande en raison d'un intérêt privé.

Pour être placé dans cette situation, il est nécessaire d'avoir exercé des fonctions dans une administration publique au cours des cinq années précédant immédiatement la demande.

L'octroi du congé pour convenance personnelle en raison d'un intérêt privé est subordonné aux besoins du service ; le cas échéant, son refus doit être motivé.

Le congé pour convenance personnelle ne peut pas être octroyé au fonctionnaire qui fait l'objet d'une procédure disciplinaire.

[...]

2. Dans les cas prévus aux points a) et c) du précédent paragraphe, la durée minimale du congé pour convenance personnelle est de deux ans.

3. Le personnel statutaire des services de santé en congé pour convenance personnelle ne perçoit pas de rémunération, et la période dudit congé n'est pas prise en compte aux fins de sa progression de carrière ou des primes triennales d'ancienneté [...] »

12 L'article 15 du Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado (règlement de situations administratives des fonctionnaires civils de l'administration générale de l'État), dans sa version résultant du Real decreto 365/1995 por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado (décret royal 365/1995, approuvant le règlement de situations administratives des fonctionnaires civils de l'administration générale de l'État), du 10 mars 1995 (BOE n° 85, du 10 avril 1995, p. 10636) (ci-après le « règlement de situations administratives »), intitulé « Détachement sur un emploi dans le secteur public », prévoit, à son paragraphe 1 :

« Les fonctionnaires en service actif dans un autre corps d'une administration publique, sauf s'ils ont obtenu l'autorisation nécessaire pour surmonter cette incompatibilité, ainsi que ceux qui commencent à travailler en tant que personnel permanent dans des organismes ou entités du secteur public et qui ne sont pas en droit d'être placés dans des situations de service actif ou de congé spécial doivent être mis en détachement sur un emploi dans le secteur public d'office ou sur demande. Si cet emploi est un poste d'agent non titulaire ou d'agent contractuel à durée déterminée, il n'ouvre pas le droit à cette situation administrative. [...] »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 13 LB a travaillé en tant que membre du personnel statutaire permanent du service de santé, dans la catégorie des dentistes-stomatologues, du 14 décembre 2010 au 20 décembre 2017.
- 14 Par décision du 25 novembre 2016, l'université Complutense de Madrid (Espagne) a proposé de nommer LB à un poste de professeur non titulaire. Cette proposition ayant été ratifiée par le rectorat de cette université, LB a été convoquée pour prendre ses fonctions à ce poste le 21 décembre 2017. À cette fin, un contrat à durée déterminée lui a été transmis.
- 15 En raison de l'incompatibilité entre l'exercice de ces fonctions et le poste qu'elle occupait au sein du service de santé, LB a, le 1^{er} décembre 2017, demandé à ce dernier de bénéficier d'un détachement sur un emploi dans le secteur public, en application de l'article 66, paragraphe 1, sous a), de la loi 55/2003.
- 16 Par décision du 4 décembre 2017, le service de santé a rejeté cette demande, au motif que le poste que LB allait occuper revêtait un caractère temporaire. Or, l'article 15 du règlement de situations administratives excluait le détachement sur un emploi dans le secteur public lorsque le nouveau poste est occupé sur la base d'un contrat à durée déterminée.
- 17 À la suite de ce refus, LB a présenté une demande de congé pour convenance personnelle conformément à l'article 67, paragraphe 1, sous a), de la loi 55/2003, qui a été accueillie.
- 18 LB a également introduit un recours hiérarchique contre la décision du 4 décembre 2017. À la suite du rejet de ce recours, LB a introduit devant le Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 4 de Zaragoza (tribunal administratif au niveau provincial n° 4 de Saragosse, Espagne) une demande tendant à l'annulation à la fois de la décision du 4 décembre 2017 et de celle confirmant cette décision. À l'appui de sa demande, LB soutenait, en substance, que lesdites décisions étaient, notamment, contraires aux principes d'égalité et de non-discrimination, tels que garantis par la clause 4 de l'accord-cadre.
- 19 Par jugement du 9 mai 2019, ladite juridiction a fait droit à cette demande. Ce jugement a précisé que le refus d'accorder à LB le bénéfice du détachement sur un emploi dans le secteur public, au motif que le poste dans l'administration de destination est à durée déterminée, constitue une violation du principe de non-discrimination entre travailleurs à durée indéterminée et travailleurs à durée déterminée, tel que prévu à cette clause 4.
- 20 Le service de santé a interjeté appel de ce jugement devant la juridiction de renvoi, le Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Cour supérieure de justice d'Aragon, Espagne). Le service de santé considère que la différence de traitement entre les travailleurs à durée déterminée et les travailleurs à durée indéterminée, établie à l'article 15 du règlement de situations administratives, est justifiée par des raisons objectives, à savoir, notamment, la nécessité de garantir la stabilité de la prestation de service fournie par le système aragonais de santé.
- 21 La juridiction de renvoi nourrit des doutes quant à la conformité de cet article 15 avec la clause 4 de l'accord-cadre, telle qu'interprétée par la Cour, dans la mesure où ledit article 15 s'oppose au détachement d'un agent public lorsque celui-ci obtient un poste à durée déterminée dans une administration autre que celle d'origine, alors que ce même article permet un détachement lorsque cet agent obtient dans les mêmes circonstances un poste à durée indéterminée. De surcroît, l'agent qui a bénéficié d'un tel détachement aurait, à la différence d'un agent qui, à la suite du refus de ce bénéfice, a été contraint de prendre un congé pour convenance personnelle pour pouvoir occuper son nouveau poste, droit à certains avantages.
- 22 À cet égard, il ressort de la décision de renvoi que le détachement sur un emploi dans une administration autre que celle d'origine de l'agent concerné ne peut pas être refusé en raison des besoins du service et que les agents placés dans cette situation administrative conservent leur qualité de fonctionnaire de l'administration d'origine et le droit de participer aux procédures d'attribution des postes organisées par celle-ci. De surcroît, la durée du détachement dans l'administration de destination est prise en compte en tant que service actif dans l'administration d'origine. Ainsi, les

agents qui, après détachement, réintègrent leur administration d'origine, ont droit à la prise en compte de l'avancement obtenu dans l'administration de détachement. Par ailleurs, aucune durée minimale dans ladite situation n'est prévue.

- 23 En revanche, une période minimale de service actif doit avoir été effectuée avant de pouvoir bénéficier d'un congé pour convenance personnelle. En outre, celui-ci peut être refusé en raison des besoins du service. De surcroît, les agents placés dans cette situation administrative ne perçoivent pas de rémunération. De même, la période passée dans une telle situation n'est pas prise en compte dans l'administration d'origine aux fins de l'avancement, des primes triennales et des droits au régime de sécurité sociale. Enfin, le congé pour convenance personnelle est octroyé pour une durée minimale.
- 24 Dans ce contexte, la juridiction de renvoi se demande, en premier lieu, si le droit au détachement sur un emploi dans le secteur public constitue une « condition d'emploi » du poste à durée déterminée auquel l'agent souhaite accéder. À cet égard, elle indique que, selon la jurisprudence de la Cour, la condition d'emploi à prendre en considération est celle du poste ou de l'emploi à durée déterminée que l'agent occupait. Toutefois, dans l'affaire dont cette juridiction est saisie, la condition d'emploi à examiner serait celle d'un poste à durée déterminée qui n'est pas encore occupé, mais auquel l'agent souhaite accéder. Partant, cette jurisprudence ne serait pas applicable en l'occurrence.
- 25 En second lieu, la juridiction de renvoi se demande si les raisons invoquées par l'administration, à savoir l'importance d'éviter des dysfonctionnements et des dommages liés à l'instabilité du personnel dans un secteur aussi sensible que celui de la prestation de soins de santé, peuvent justifier une différence de traitement entre les travailleurs à durée déterminée et les travailleurs à durée indéterminée.
- 26 Dans ces conditions, le Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Cour supérieure de justice d'Aragon) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) La clause 4 de [l'accord-cadre] doit-elle être interprétée en ce sens que le droit de bénéficier d'une situation administrative déterminée dans le cadre du poste occupé jusqu'alors dans le secteur public, droit conféré à un agent public par l'obtention d'un autre emploi, toujours dans le secteur public, est une condition d'emploi pour laquelle il ne saurait y avoir de différence de traitement entre un travailleur à durée indéterminée et un travailleur à durée déterminée ?
- 2) La clause 4 de [l'accord-cadre] doit-elle être interprétée en ce sens que la finalité d'éviter des dysfonctionnements et des dommages importants liés à l'instabilité du personnel, dans un domaine aussi sensible que la prestation de soins de santé, domaine qui relève du droit constitutionnel à la protection de la santé, est une raison objective justifiant un traitement différent des travailleurs à durée déterminée et des travailleurs à durée indéterminée, de sorte qu'elle permet de fonder le refus d'un type particulier de détachement à ceux qui obtiennent un poste à durée déterminée, mais pas à ceux qui l'obtiennent à durée indéterminée ?
- 3) La clause 4 de [l'accord-cadre] s'oppose-t-elle à une disposition telle que celle prévue à l'article 15 du [règlement de situations administratives], qui exclut, de l'ensemble des situations ouvrant droit au détachement sur un emploi dans le secteur public, l'accès à un poste d'agent non titulaire ou d'agent contractuel à durée déterminée, alors que l'accès à un poste à durée indéterminée dans le secteur public donne droit à une telle situation, qui est plus avantageuse pour l'agent public que les autres situations administratives qu'il devrait demander pour pouvoir occuper un nouveau poste auquel il serait nommé ?

Sur la compétence de la Cour

- 27 Tant le gouvernement espagnol que la Commission européenne font valoir, en substance, que, dans la mesure où LB a demandé à bénéficier du détachement sur un emploi dans le secteur public alors qu'elle occupait un poste à durée indéterminée, cette situation, conformément à la clause 2, point 1,

de l'accord-cadre, ne relève pas du champ d'application de celui-ci, de sorte que la clause 4 de l'accord-cadre n'est pas applicable à l'affaire au principal.

- 28 À cet égard, il convient de relever, d'emblée, qu'il appartient à la Cour d'examiner les conditions dans lesquelles elle est saisie par le juge national en vue de vérifier sa propre compétence (arrêt du 7 septembre 2017, Schottelius, C-247/16, EU:C:2017:638, point 24).
- 29 Il résulte également d'une jurisprudence bien établie que la Cour n'est, en principe, compétente que pour interpréter des dispositions du droit de l'Union qui sont effectivement applicables dans la procédure au principal (arrêt du 7 septembre 2017, Schottelius, C-247/16, EU:C:2017:638, point 25).
- 30 Afin d'établir si la Cour est compétente pour apporter une réponse aux questions posées par la juridiction de renvoi, il y a lieu de rappeler que le champ d'application personnel de l'accord-cadre est défini à la clause 2, point 1, de celui-ci.
- 31 À cet égard, il ressort du libellé de cette disposition que le champ d'application de l'accord-cadre revêt une conception large, dès lors qu'il vise de manière générale les « travailleurs à durée déterminée ayant un contrat ou une relation de travail défini par la législation, les conventions collectives ou les pratiques en vigueur dans chaque État membre ». En outre, la définition de la notion de « travailleurs à durée déterminée », au sens de la clause 3, point 1, de l'accord-cadre, englobe l'ensemble des travailleurs, sans opérer de distinction selon la qualité publique ou privée de l'employeur auquel ils sont liés et quelle que soit la qualification de leur contrat en droit interne [arrêt du 16 juillet 2020, Governo della Repubblica italiana (Statut des juges de paix italiens), C-658/18, EU:C:2020:572, point 115 et jurisprudence citée].
- 32 L'accord-cadre s'applique dès lors à l'ensemble des travailleurs fournissant des prestations rémunérées dans le cadre d'une relation d'emploi à durée déterminée les liant à leur employeur, pour autant que ceux-ci sont liés par un contrat ou une relation de travail, au sens du droit national, et sous la seule réserve de la marge d'appréciation conférée aux États membres par la clause 2, point 2, de l'accord-cadre quant à l'application de ce dernier à certaines catégories de contrats ou de relations de travail ainsi que de l'exclusion, conformément au quatrième alinéa du préambule de l'accord-cadre, des travailleurs intérimaires [arrêt du 16 juillet 2020, Governo della Repubblica italiana (Statut des juges de paix italiens), C-658/18, EU:C:2020:572, point 116 et jurisprudence citée].
- 33 En outre, aux termes de la clause 1, sous a), de l'accord-cadre, l'un des objectifs de celui-ci est d'améliorer la qualité du travail à durée déterminée en assurant le respect du principe de non-discrimination. De même, à son troisième alinéa, le préambule de l'accord-cadre précise que celui-ci « illustre la volonté des partenaires sociaux d'établir un cadre général pour assurer l'égalité de traitement pour les travailleurs à durée déterminée en les protégeant contre la discrimination ». Le considérant 14 de la directive 1999/70 indique à cet effet que l'objectif de l'accord-cadre consiste, notamment, à améliorer la qualité du travail à durée déterminée en fixant des prescriptions minimales de nature à garantir l'application du principe de non-discrimination (arrêt du 17 mars 2021, Consulmarketing, C-652/19, EU:C:2021:208, point 48 et jurisprudence citée).
- 34 L'accord-cadre, en particulier sa clause 4, vise à faire application dudit principe aux travailleurs à durée déterminée en vue d'empêcher qu'une relation d'emploi de cette nature soit utilisée par un employeur pour priver ces travailleurs de droits qui sont reconnus aux travailleurs à durée indéterminée (arrêt du 17 mars 2021, Consulmarketing, C-652/19, EU:C:2021:208, point 49 et jurisprudence citée).
- 35 Par conséquent, il résulte tant des termes mêmes de la clause 2, point 1, de l'accord-cadre que de l'objectif poursuivi par l'accord-cadre, et plus précisément par la clause 4 de celui-ci, que le principe de non-discrimination, tel que visé à cette dernière clause, s'applique uniquement à l'ensemble des travailleurs fournissant des prestations rémunérées dans le cadre d'une relation d'emploi à durée déterminée les liant à leur employeur.

- 36 Or, il ressort de la décision de renvoi que, lorsque LB a demandé le bénéfice du détachement sur un emploi dans le secteur public afin d'occuper le poste temporaire de professeur au sein de l'université Complutense de Madrid, elle travaillait pour le service de santé en tant que membre statutaire permanent. Partant, au moment de cette demande, elle fournissait des prestations rémunérées dans le cadre d'une relation d'emploi à durée indéterminée.
- 37 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que la clause 4 de l'accord-cadre, lue en combinaison avec la clause 2, point 1, de celui-ci, doit être interprétée en ce sens qu'elle n'est pas applicable à une situation dans laquelle le bénéfice d'un détachement est refusé par l'administration publique à un travailleur engagé sur la base d'un contrat à durée indéterminée au motif que ce détachement vise à occuper une relation d'emploi à durée déterminée.
- 38 Par conséquent, la Cour n'est pas compétente pour répondre aux questions posées par la juridiction de renvoi.

Sur les dépens

- 39 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

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

La Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente pour répondre aux questions posées par le Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Cour supérieure de justice d'Aragon, Espagne), par décision du 17 décembre 2019.

Signatures

* Langue de procédure : l'espagnol.