Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
prezentate la 27 octombrie 2016 [1]

Cauza C-406/15

Petya Milkova
împotriva
Izpalnitelen direktor Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol

[cerere de decizie preliminară formulată de Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă, Bulgaria)]

„Trimitere preliminară — Politica socială — Egalitate de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă — Reglementare națională care acordă o protecție specială salariaților cu handicap în caz de concediere — Lipsa unor astfel de norme în favoarea funcționarilor cu handicap — Admisibilitate — Directiva 2000/78/CE — Articolele 4 și 7 — Convenția Organizației Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu handicap — Articolul 5 alineatul (2) — Extinderea normelor naționale de protecție în beneficiul funcționarilor cu handicap”

I – Introducere

1. Cererea de decizie preliminară formulată de Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă, Bulgaria) privește interpretarea Directivei 2000/78/CE de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă [2] și în special a articolelor 4 și 7, precum și a articolului 5 alineatul (2) din Convenția Organizației Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu handicap (denumită în continuare „Convenția ONU privind handicapul”) [3].

2. Această cerere este adresată în cadrul unei acțiuni introduse de doamna Petya Milkova împotriva unei decizii care a determinat încetarea raportului său de muncă și care avea la bază desființarea postului pe care persoana interesată, care este o persoană cu handicap, îl ocupa în calitate de funcționar. Aceasta reproșează administrației care o angajase că nu a aplicat în beneficiul său legislația bulgară care acordă o protecție specială anumitor categorii de persoane bolnave în caz de concediere, însă numai atunci când acestea au calitatea de salariați.

1 — Limba originală: franceza.

2 — Directiva Consiliului din 27 noiembrie 2000 (JO 2000, L 303, p. 16, Ediție specială, 05/vol. 6, p. 7).

3 — Convenție adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 13 decembrie 2006 și intrată în vigoare la 3 mai 2008.

3. Instanța de trimitere solicită Curții să stabilească dacă o legislație națională de acest tip este compatibilă cu dispozițiile sus-menționate ale Convenției ONU privind handicapul și ale Directivei 2000/78. În ipoteza în care situația ar fi diferită, aceasta solicită să se stabilească dacă obligația de a respecta cele două instrumente, care incumbă unui stat membru, impune ca, într-o situație similară celei din litigiul principal, beneficiul normelor naționale care protejează exclusiv salariații cu handicap [4] să fie extins la funcționarii care ar prezenta același tip de handicap.

4. De la bun început, arătăm că, în opinia noastră, o astfel de situație nu intră în domeniul de aplicare material al Directivei 2000/78 și că, prin urmare, nu ar fi necesară interpretarea dispozițiilor acesteia în prezenta cauză, nici în lumina Convenției ONU privind handicapul. Cu toate acestea, vom formula în subsidiar câteva observații cu privire la acest aspect.

II – Cadrul juridic

A – *Dreptul internațional*

5. Convenția ONU privind handicapul a fost aprobată în numele Comunității Europene prin Decizia 2010/48/CE a Consiliului [5] și a fost ratificată în anul 2012 de Republica Bulgaria [6].

6. În temeiul articolului 1 primul paragraf, convenția respectivă are „[s]copul […] să promoveze, să protejeze și să garanteze că toate persoanele cu handicap se bucură de toate drepturile omului și libertățile fundamentale, precum și să promoveze respectul pentru demnitatea lor inerentă”. Al doilea paragraf al aceluiași articol definește persoanele cu handicap ca fiind „acelea care au incapacități fizice, mentale, intelectuale sau senzoriale pe termen lung, care, în interacțiune cu diferite bariere, pot împiedica participarea lor deplină și efectivă la viața socială în condiții de egalitate cu ceilalți”.

7. Articolul 4 alineatul (1) din Convenția ONU privind handicapul, intitulat „Obligații generale”, prevede că „[s]tatele părți se angajează să garanteze și să promoveze exercitarea deplină a tuturor drepturilor omului și a libertăților fundamentale pentru toate persoanele cu handicap, fără niciun fel de discriminare pe bază de handicap […]”.

8. Potrivit articolului 5 din această convenție, intitulat „Egalitate și nediscriminare”:

„(1) Statele părți recunosc că toate persoanele sunt egale în fața legii și în temeiul acesteia, având dreptul la o protecție și la beneficii egale din partea legii, fără nicio discriminare.

(2) Statele părți interzic orice discriminare pe bază de handicap și garantează persoanelor cu handicap o protecție juridică egală și efectivă împotriva discriminărilor pe orice fel de criterii.

[…]”

4 — Precizăm că reglementarea bulgară în cauză menționează o serie de „afecțiuni” care dau dreptul la această protecție, iar nu strict „handicapul”, dar problematica ridicată în prezenta cauză este abordată de instanța de trimitere mai exact din perspectiva acestei din urmă noțiuni, întrucât este sesizată cu un litigiu care privește o persoană cu handicap.

5 — Decizia din 26 noiembrie 2009 privind încheierea de către Comunitatea Europeană a Convenției Organizației Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu handicap (JO 2010, L 23, p. 35). Rezultă că Uniunea întreține un dialog periodic cu Comitetul Organizației Națiunilor Unite care are competența în această materie [a se vedea Comisia, „Raportul pe 2015 privind aplicarea Cartei drepturilor fundamentale a UE”, COM(2016) 265 final, p. 8, nota de subsol 30].

6 — Lege adoptată la 26 ianuarie 2012 și publicată în DV nr. 12 din 10 februarie 2012.

9. Articolul 27 din convenția menționată, intitulat „Munca și ocuparea forței de muncă”, prevede următoarele:

„(1) Statele părți recunosc dreptul persoanelor cu handicap de a lucra, în condiții egale cu celelalte persoane; acest drept include dreptul la posibilitatea de a se întreține prin munca aleasă sau acceptată liber, pe o piață a muncii și într-un mediu de lucru deschise, bazate pe incluziune și accesibile persoanelor cu handicap. Statele părți protejează și promovează exercitarea dreptului la muncă, inclusiv pentru persoanele care dobândesc un handicap în timpul angajării, luând măsurile necesare, inclusiv prin intermediul legislației, în special în scopul:

(a) de a interzice discriminarea pe bază de handicap privind toate formele de angajare, inclusiv condițiile de recrutare, de angajare și de serviciu, continuitatea muncii, avansarea în carieră, precum și condițiile de muncă sigure și sănătoase;

[…]”

B – *Dreptul Uniunii*

10. Potrivit considerentului (27) al Directivei 2000/78, „Consiliul, în Recomandarea 86/379/CEE din 24 iulie 1986 privind încadrarea în muncă a persoanelor cu handicap din cadrul Comunității[7], a stabilit un cadru de orientare care enumeră exemple de acțiuni pozitive destinate promovării încadrării în muncă și formării persoanelor cu handicap, iar în Rezoluția din 17 iunie 1999 privind șansele egale în materie de încadrare în muncă pentru persoanele cu handicap[8], a afirmat importanța de a acorda o atenție deosebită în special recrutării, menținerii în funcție, formării și învățării permanente a persoanelor cu handicap”.

11. Conform articolului 1, directiva menționată „are ca obiectiv stabilirea unui cadru general de combatere a discriminării pe motive de apartenență religioasă sau convingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală, în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă, în vederea punerii în aplicare, în statele membre, a principiului egalității de tratament”.

12. Articolul 2 alineatul (1) din Directiva 2000/78, intitulat „Conceptul de discriminare”, prevede că, în sensul acestei directive, „prin «principiul egalității de tratament» se înțelege absența oricărei discriminări directe sau indirecte, bazate pe unul din motivele menționate la articolul 1”. Alineatul (2) definește noțiunile „discriminare directă” și „discriminare indirectă” în sensul acestei directive.

13. Articolul 3 alineatul (1) litera (c) din directiva menționată, intitulat „Domeniul de aplicare”, prevede că „[î]n limitele competențelor conferite Comunității, prezenta directivă se aplică tuturor persoanelor, atât în sectorul public, cât și în cel privat, inclusiv organismelor publice, în ceea ce privește […] condițiile de încadrare și de muncă, inclusiv condițiile de concediere și de remunerare”.

14. Articolul 4 din această directivă este intitulat „Cerințe profesionale” și prevede la alineatul (1) că, „[f]ără a aduce atingere articolului 2 alineatele (1) și (2), statele membre pot să prevadă că un tratament diferențiat bazat pe o caracteristică legată de unul dintre motivele prevăzute la articolul 1 nu constituie o discriminare atunci când, având în vedere natura unei activități profesionale sau condițiile de exercitare a acesteia, caracteristica în cauză constituie o cerință profesională esențială și determinantă, astfel încât obiectivul să fie legitim, iar cerința să fie proporțională”.

7 — JO 1986, L 225, p. 43.

8 — JO 1999, C 186, p. 3.

15. Articolul 7 din Directiva 2000/78, intitulat „Acțiune pozitivă și măsuri specifice”, are următorul cuprins:

„(1) Pentru a se asigura deplina egalitate în viața profesională, principiul egalității de tratament nu împiedică niciun stat membru să mențină sau să adopte măsuri specifice destinate a preveni sau compensa dezavantajele legate de unul din motivele prevăzute la articolul 1.

(2) În ceea ce privește persoanele cu handicap, principiul egalității de tratament nu aduce atingere dreptului statelor membre de a menține sau de a adopta dispoziții privind protecția sănătății și a securității la locul de muncă și nici măsurilor privind crearea sau menținerea de dispoziții sau de facilități în vederea salvgardării sau încurajării integrării acestora în câmpul muncii.”

C – *Dreptul bulgar*

1. Kodeks na truda (Codul muncii)

16. Potrivit articolului 328 alineatul 1 punctul 2 din Kodeks na truda (Codul muncii)[9], „[u]n angajator poate dispune încetarea contractului de muncă printr-un preaviz scris adresat lucrătorului în termenul prevăzut la articolul 326 alineatul 2 […] în caz de […] desființare a unor locuri de muncă”.

17. Articolul 333 alineatul 1 punctul 3, intitulat „Protecție împotriva concedierii”, prevede că, „[î]n cazurile prevăzute la articolul 328 alineatul 1 punctele 2, 3, 5 și 11 […], angajatorul poate efectua o concediere numai cu acordul prealabil al Autoritatea pentru Inspecția Muncii de la caz la caz:

[…]

3. [în cazul] unui lucrător care suferă de una dintre bolile definite într-un ordin al ministrului sănătății”.

2. Naredba nº 5/1987 (Ordinul nr. 5/1987)

18. Potrivit articolului 1 din Naredba nº 5/1987 za bolestite, pri koito rabotnitsite, boleduvashti ot tyah, imat osobena zakrila saglasno chl. 333, al. 1, ot kodeksa na trud, izdadena ot Ministerstvoto na narodnoto zdrave i Tsentralniyat savet na balgarskite profesionalni sayrééduzi [Ordinul nr. 5/1987 al Ministerului Sănătății Publice și al Consiliului Central al Asociațiilor Profesionale din Bulgaria privind bolile care conferă lucrătorilor afectați o protecție specială, în conformitate cu articolul 333 alineatul 1 din Codul muncii[10]]:

„În cazul lichidării parțiale, al unei concedieri de personal sau al unei suspendări a activității pentru o perioadă de peste 30 de zile, întreprinderea poate concedia lucrătorii care suferă de una dintre […] boli[le]” [următoare], aceste boli fiind „cardiopatie ischemică”, „formă activă de tuberculoză”, „afecțiune oncologică”, „boală profesională”, „afecțiune psihică” și „diabet”, „numai cu acordul prealabil al Inspecției Regionale pentru Securitatea la Locul de Muncă”.

9 — Publicat în DV nr. 26 din 1 aprilie 1986 și în DV nr. 27 din 4 aprilie 1986, intrat în vigoare la 1 ianuarie 1987.

10 — Ordin adoptat la 20 februarie 1987, publicat în DV nr. 33 din 28 aprilie 1987.

3. Zakon za administratsiata (Legea administrației publice)

19. Articolul 12 din zakon za administratsiata (Legea administrației publice) [11] are următorul cuprins:

„(1) Activitățile din administrația publică sunt exercitate de funcționari publici și de salariați.

(2) Regulamentul privind angajarea și statutul funcționarilor publici se stabilește prin lege.

(3) Angajarea de personal contractual în administrația publică se face în conformitate cu Codul muncii.”

4. Zakon za darzhavnia sluzhitel (Legea funcționarului public)

20. În temeiul articolului 1 din zakon za darzhavnia sluzhitel (Legea funcționarului public) [12], acest act reglementează „conținutul și încetarea raportului de serviciu dintre stat și funcționarul public în cadrul și cu ocazia îndeplinirii serviciului public, în măsura în care nicio lege specială nu prevede altfel”.

21. Articolul 106 alineatul 1 punctul 2 din legea respectivă prevede că „[a]utoritatea împuternicită să facă numiri poate înceta raportul de serviciu prin concediere, cu un preaviz de o lună […] [în caz de] desființare[…] [a] postului”.

5. Zakon za zashtita ot diskriminatsia (Legea privind protecția împotriva discriminării)

22. Potrivit deciziei de trimitere, Zakon za zashtita ot diskriminatsia (Legea privind protecția împotriva discriminării) [13] reprezintă actul normativ care reglementează protecția împotriva oricărei forme de discriminare și contribuie la împiedicarea acesteia, prin transpunerea directivelor în materie de egalitate de tratament.

23. Potrivit articolului 4 alineatul 1 din legea menționată, „[e]ste interzisă orice discriminare directă sau indirectă bazată pe […] handicap […] sau orice altă caracteristică care este prevăzută într-o lege sau într-un contract internațional la care Republica Bulgaria este parte”.

24. Articolul 21 din această lege prevede că, „[î]n cadrul exercitării dreptului de a înceta în mod unilateral un contract de muncă în conformitate cu articolul 328 alineatul 1 punctele 2-5, 10 și 11, precum și cu articolul 329 din Codul muncii sau un raport de serviciu în conformitate cu articolul 106 alineatul (1) punctele 2, 3 și 5 din Legea funcționarilor publici, angajatorul va aplica criterii unitare, indiferent de caracteristicile prevăzute la articolul 4 alineatul (1)”.

III – Litigiul principal, întrebările preliminare și procedura în fața Curții

25. Doamna Milkova suferă de afecțiuni psihice care au determinat reducerea capacității de muncă cu 50 %.

26. Începând de la 10 octombrie 2012, a ocupat un post de funcționar în cadrul administrației publice bulgare, respectiv al Agentsia za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol (Agenția pentru Privatizare și Control Postprivatizare, denumită în continuare „agenția”).

11 — Publicată în DV nr. 130 din 5 noiembrie 1998, intrată în vigoare la 6 decembrie 1998.

12 — Publicată în DV nr. 67 din 27 iulie 1999, intrată în vigoare la 27 august 1999.

13 — Publicată în DV nr. 86 din 30 septembrie 2003, intrată în vigoare la 1 ianuarie 2004.

27. Ca urmare a reducerii de la 105 la 65 a numărului de posturi existente în cadrul agenției, doamnei Milkova i-a fost trimisă o scrisoare de preaviz, potrivit căreia raportul său de serviciu înceta la împlinirea unui termen de o lună ca urmare a desființării postului pe care îl ocupa. În temeiul unei decizii a directorului executiv al agenției ce avea la bază articolul 106 alineatul 1 punctul 2 din Legea funcționarului public, încetarea raportului de serviciu a devenit efectivă la 1 martie 2014.

28. Doamna Milkova a introdus o acțiune împotriva deciziei menționate în fața Administrativen sad Sofia-grad (Tribunalul Administrativ din Sofia, Bulgaria), susținând că articolul 333 alineatul 1 punctul 3 din Codul muncii bulgar era aplicabil situației sale, astfel încât acordul prealabil al inspecției muncii ar fi trebuit să fie solicitat înainte de a se proceda la încetarea raportului său de serviciu. În apărare, directorul executiv al agenției a susținut că acest acord nu era necesar și că, prin urmare, decizia în litigiu era legală.

29. Această instanță de prim grad a respins acțiunea pe motiv că, deși doamna Milkova era o persoană cu handicap, nu putea beneficia de protecția specială prevăzută la articolul 333 alineatul 1 punctul 3 din Codul muncii din moment ce dispoziția nu era aplicabilă încetării raportului de serviciu al unui funcționar.

30. Doamna Milkova a sesizat instanța de trimitere cu un recurs împotriva acestei hotărâri. Considerând că o interpretare a dispozițiilor dreptului Uniunii era necesară pentru soluționarea litigiului principal, prin decizia din 16 iulie 2015, primită de Curte la 24 iulie 2015, Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 5 alineatul (2) din Convenția [ONU privind handicapul] permite o reglementare prin care statele membre instituie o protecție specială prealabilă în caz de concediere a salariaților cu handicap, fără a include și funcționarii care au același handicap?

2) Articolul 4, precum și celelalte dispoziții din Directiva [2000/78] permit adoptarea unui cadru juridic care conferă o protecție specială prealabilă în caz de concediere a salariaților cu handicap, fără a include și funcționarii care au același handicap?

3) Articolul 7 din Directiva 2000/78 permite instituirea unei protecții speciale prealabile în caz de concediere a salariaților cu handicap, fără a include și funcționarii care au același handicap?

4) În cazul unui răspuns negativ la prima și la cea de a treia întrebare, respectarea dispozițiilor de drept internațional și comunitar impune ca, în lumina faptelor prezentate și a împrejurărilor cauzei, protecția specială prealabilă în caz de concediere a salariaților cu handicap, instituită de legiuitorul național, să se aplice și funcționarilor care au același handicap?”

31. Guvernul bulgar și Comisia Europeană au prezentat observații scrise în fața Curții. Prin corespondența datată 27 mai 2016, persoanele interesate menționate la articolul 23 din Statutul Curții au fost invitate să răspundă în scris întrebărilor adresate de aceasta din urmă. Doamna Milkova, guvernul bulgar și Comisia au furnizat observații suplimentare ca răspuns la aceste întrebări. Nu a avut loc o ședință de audiere a pledoariilor.

IV – Analiză

A – *Observații introductive*

1. Cu privire la conținutul și la domeniul de aplicare al normelor de drept bulgar relevante

32. În motivarea deciziei sale, instanța de trimitere evidențiază faptul că sistemul de drept bulgar garantează, în principiu, protecția persoanelor cu handicap și exclude orice discriminare pe bază de handicap [14], dar că, în practică, singurele mecanisme care funcționează concret nu privesc decât un cerc restrâns al persoanelor cu handicap și nu pe toate acestea în același fel.

33. Din articolul 12 alineatele 1-3 din Legea administrației publice reiese că misiunile administrative, precum cele exercitate de entitatea publică în cadrul căreia doamna Milkova lucra anterior încetării raportului său de serviciu, pot fi încredințate fie unor persoane care au statutul de funcționari, fie unor agenți contractuali care au calitatea de salariați și intră sub incidența Codului muncii.

34. Este, de asemenea, cert că afecțiunile psihice de care suferă doamna Milkova fac parte din lista afecțiunilor enumerate la articolul 1 din Ordinul nr. 5/1987 privind bolile care conferă lucrătorilor afectați o protecție specială, în conformitate cu articolul 333 alineatul 1 din Codul muncii. Prin urmare, ar fi putut beneficia de această protecție dacă ar fi fost salariat în cadrul agenției, iar nu funcționar.

35. În temeiul articolului 333 coroborat cu articolul 328 alineatul 1 punctul 2 din același cod, pentru a putea concedia un salariat cu un anumit tip de handicap ca urmare a desființării postului său, angajatorul trebuie să solicite acordul prealabil al inspecției muncii, care are sarcina de a evalua repercusiunile concedierii preconizate asupra stării de sănătate a persoanei interesate și, dacă este necesar, să o interzică [15].

36. Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă) precizează că Legea funcționarului public nu prevede dispoziții similare în favoarea funcționarilor cu handicap și că jurisprudența națională nu îi permite nici doamnei Milkova să beneficieze de o astfel de protecție prealabilă. Potrivit jurisprudenței consacrate, dat fiind că legea respectivă nu face trimitere în mod explicit la articolul 333 alineatul 1 din Codul muncii, măsurile de protecție care sunt prevăzute de acesta din urmă nu pot fi aplicate în favoarea unui funcționar, nici chiar prin analogie.

37. Instanța de trimitere arată că protecția suplimentară conferită de acest cod, începând din 1987, tuturor persoanelor care au anumite tipuri de handicap a fost retrasă funcționarilor prin adoptarea Legii funcționarului public, în cursul anului 1999, fără ca autorul propunerii de lege în cauză să fi indicat motive exprese. Această protecție a fost totuși păstrată în beneficiul tuturor salariaților, inclusiv a celor care își exercită activitatea în cadrul unei misiuni de putere publică, iar această situație de drept s-a prelungit ulterior aderării Republicii Bulgaria la Uniune, la 1 ianuarie 2007.

14 — Conform articolelor 6 și 48 din Constituția bulgară și articolului 4 din Legea privind protecția împotriva discriminării.

15 — În observațiile sale scrise, guvernul bulgar adaugă că inspecția muncii prezintă avantajul de a fi un terț independent de părțile la contractul de muncă și că aceasta apreciază oportunitatea exprimării sau nu a acordului cu privire la concediere, ținând cont nu doar de impactul asupra stării de sănătate a lucrătorului, dar și de alți factori, precum prezența altui loc de muncă corespunzător în cadrul aceluiași angajator.

38. Astfel, criteriul diferenței de tratament în litigiu, care se realizează între persoane care au același handicap, este atașat deținerii statutului de funcționar sau a calității de salariat, dat fiind că titularii unui contract de muncă pot beneficia de măsura de protecție în cauză independent de faptul că sunt încadrați în muncă de o entitate privată sau de o entitate publică. Subliniem că înscrisurile Comisiei sunt generatoare de confuzie în această privință, în măsura în care arată că diferențierea ar fi operată în funcție de faptul că respectivele persoane lucrează în sectorul privat sau în sectorul public [16].

39. Instanța de trimitere adaugă că Legea privind protecția împotriva discriminării, adoptată pentru a transpune directivele comunitare aplicabile în această materie [17], ar conține un argument în susținerea unui tratament diferențiat, după cum angajatorul este o entitate privată sau o entitate publică, în cazul încetării raportului de muncă ca urmare a desființării postului ocupat de o persoană cu handicap. În această privință, arată că articolul 21 din legea respectivă operează o distincție între cele două ipoteze, în pofida cerinței comune ca angajatorul să aplice criterii identice atunci când își exercită dreptul de a înceta unilateral contractul de muncă sau raportul de muncă cu o astfel de persoană.

40. Această instanță arată că a ignora într-o anumită măsură dispozițiile Convenției ONU privind handicapul, ale Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) și ale Directivei 2000/78, care, în opinia sa, au impus condiții comune privind egalitatea de tratament a tuturor persoanelor cu handicap, autorizează menținerea acestei situații în dreptul bulgar, din care rezultă o diferență de tratament între două categorii de lucrători vulnerabili care se găsesc în orice caz într-o situație de încetare similară.

2. Cu privire la obiectul și la ordinea de examinare a întrebărilor preliminare

41. Cu toate că instanța de trimitere solicită Curții să se pronunțe în primul rând asupra posibilei incidențe în speță a articolului 5 alineatul (2) din Convenția ONU privind handicapul, asemenea Comisiei, considerăm a fi mai potrivit să o analizăm doar ulterior examinării dublei problematici a aplicabilității și a interpretării dispozițiilor Directivei 2000/78, care constituie chestiunea de interes comun a celei de a doua și a celei de a treia întrebări preliminare.

42. Astfel, prima întrebare adresată trebuie înțeleasă ca privind în esență eventuala interpretare a Directivei 2000/78 în lumina convenției respective, subiect care este relevant numai dacă această directivă este efectiv aplicabilă, ceea ce nu este cazul în opinia noastră, pentru motivele pe care le vom expune în cele ce urmează.

43. În sfârșit, observăm că a patra întrebare preliminară, care este introdusă printr-un enunț condiționat, are o vocație subsidiară în raport cu precedentele și nu va fi necesar să răspundem la aceasta având în vedere răspunsurile care ar trebui să fie oferite, în opinia noastră, la acestea din urmă.

16 — Această inexactitate a fost de asemenea subliniată de doamna Milkova în răspunsul său scris la întrebările adresate de Curte.

17 — Observăm că articolul 4 alineatul 1 din legea menționată nu conține o listă exhaustivă a motivelor de discriminare interzise, întrucât privește „orice […] caracteristică care este prevăzută într-o lege sau într-un contract internațional la care Republica Bulgaria este parte”.

B – *Cu privire la interpretarea solicitată a dispozițiilor Directivei 2000/78 (a doua și a treia întrebare)*

1. Cu privire la inaplicabilitatea Directivei 2000/78 în speță

44. Atât a doua, cât și a treia întrebare preliminară au ca scop clarificarea aspectului dacă dispozițiile Directivei 2000/78 și mai exact ale articolelor 4 și 7 permit unui stat membru să adopte o reglementare, precum legislația bulgară în discuție în litigiul principal, care acordă o protecție specială prealabilă în caz de concediere salariaților cu handicap, fără a viza cu toate acestea funcționarii care pot avea aceleași tipuri de handicap.

45. Aceste întrebări trebuie, așadar, să fie analizate împreună, examinând mai întâi dacă Directiva 2000/78 are vocația de a se aplica în circumstanțe precum cele ale litigiului principal.

46. Cu siguranță, astfel cum relevă guvernul bulgar și Comisia, în temeiul articolului 3 alineatul (1) litera (c), această directivă se aplică „[î]n limitele competențelor conferite [Uniunii]”, „tuturor persoanelor, atât în sectorul public, cât și în cel privat, inclusiv organismelor publice, în ceea ce privește […] condițiile de încadrare și de muncă, [din care fac parte] condițiile de concediere”. Prin urmare, regimul la care a fost supusă doamna Milkova de entitatea publică în cadrul căreia fusese numită în funcție, la momentul încetării raportului său de serviciu statutar, poate intra în domeniul de aplicare material al directivei respective în această măsură. În plus, nu se contestă că afecțiunile psihice de care suferă persoana interesată intră în sfera noțiunii „handicap” în sensul Directivei 2000/78, astfel cum a fost definită de Curte [18].

47. Cu toate acestea, asemenea Comisiei, considerăm că Directiva 2000/78 nu este aplicabilă unui litigiu care prezintă particularitățile situației doamnei Milkova, deoarece criteriul pe care s-a întemeiat tratamentul diferențiat de care se plânge persoana interesată nu este reglementat de dispozițiile acestei directive.

48. Astfel, din decizia de trimitere reiese că litigiul principal se caracterizează prin aceea că persoana interesată a fost privată de beneficiul legislației bulgare care acordă o protecție specială salariaților care au anumite boli, precum afecțiunile psihice, în cazul încetării contractului lor de muncă, nu în considerarea handicapului pe care aceasta îl are, ci a faptului că avea calitatea de funcționar, iar nu calitatea de lucrător salariat care este prevăzută de această legislație [19].

49. Instanța de trimitere admite că, în speță, diferența de tratament în litigiu nu are la bază „caracteristica” pe care o reprezintă handicapul [20], ci circumstanța că două grupuri de persoane cu handicap care sunt opuse în acest caz – salariații cu handicap, pe de o parte, și funcționarii cu handicap, pe de altă parte – își exercită activitatea profesională în cadre juridice diferite – cei dintâi în temeiul unui contract de muncă iar ceilalți, în temeiul unui statut al funcționarului.

50. Totuși, această instanță consideră posibil ca o reglementare și o jurisprudență naționale precum cele aplicabile litigiului principal să fie incompatibile cu cerințele dreptului Uniunii de a asigura o egalitate în materie de încadrare în muncă și ocupare a forței de muncă în beneficiul tuturor persoanelor cu handicap. Acesta este motivul exact pentru care solicită o interpretare a dispozițiilor Directivei 2000/78.

18 — Respectiv „o limitare care rezultă în special din afecțiuni fizice, mentale sau psihice pe termen lung, a căror interacțiune cu diferite bariere poate împiedica participarea deplină și efectivă a persoanei în cauză la viața profesională în condiții de egalitate cu ceilalți lucrători”. A se vedea în special Hotărârea din 4 iulie 2013, Comisia/Italia (C-312/11, nepublicată, EU:C:2013:446, punctul 56), precum și Hotărârea din 18 decembrie 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, punctul 53 și jurisprudența citată).

19 — A se vedea punctele 35-38 din prezentele concluzii.

20 — Expresia „caracteristică” este folosită la articolele 4 și 21 din Legea privind protecția împotriva discriminării bulgară. Termenul „caracteristică” este utilizat și în considerentul 23 și la articolul 4 din Directiva 2000/78, în special cu privire la handicap.

51. În această privință, amintim că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, atât din titlul și din preambulul Directivei 2000/78, cât și din conținutul și din finalitatea sa rezultă că aceasta urmărește să stabilească un cadru general pentru a asigura oricărei persoane egalitatea de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă, oferindu-i o protecție eficientă împotriva *discriminărilor bazate pe unul dintre motivele menționate la articolul 1*[21], printre care figurează handicapul. Astfel, articolul 2 din directiva respectivă prevede expres că discriminarea pretinsă trebuie să fie „bazat[ă] pe unul din motivele menționate la articolul 1” pentru a intra în domeniul de aplicare al acestui instrument.

52. Or, printre motivele de discriminare vizate în mod specific de Directiva 2000/78 nu figurează natura particulară a raportului de muncă, criteriu pe baza căruia reclamanta din acțiunea principală a făcut obiectul unui tratament diferențiat care a condus la excluderea sa din sfera protecției care este prevăzută la articolul 333 alineatul 1 din Codul muncii bulgar în beneficiul salariaților cu handicap și pe care jurisprudența națională refuză să o aplice, prin extensie, în cazul funcționarilor.

53. În plus, reiese din jurisprudența Curții că, având în vedere formularea articolului 13 CE (devenit articolul 19 TFUE) din care decurge Directiva 2000/78[22], domeniul de aplicare al acesteia din urmă nu poate fi extins prin analogie, inclusiv printr-o trimitere la principiul general al nediscriminării[23], dincolo de discriminările întemeiate pe motivele *enumerate în mod exhaustiv* la articolul 1 din aceasta[24].

54. Astfel, un criteriu de diferențiere nou precum, în speță, tipul raportului de muncă la care este parte o persoană cu handicap nu poate fi alăturat motivelor limitative în temeiul cărora această directivă interzice discriminarea. Rezultă de aici că o eventuală diferență de tratament între personalul statutar al unei entități publice și agenții contractuali din sectorul public sau din sectorul privat, precum cea căreia i-a făcut obiectul doamna Milkova potrivit deciziei de trimitere, nu intră în sfera principiului nediscriminării astfel cum a fost materializat prin Directiva 2000/78. În acest sens, amintim că din domeniul de aplicare al acestei directive Curtea a exclus deja diferențele de tratament realizate în funcție de categoria socioprofesională din care fac parte persoanele interesate[25].

21 — A se vedea Hotărârea din 11 aprilie 2013, HK Danmark (C-335/11 și C-337/11, EU:C:2013:222, punctul 35), Hotărârea din 18 decembrie 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, punctul 50), Hotărârea din 21 mai 2015, Hotărârea SCMD (C-262/14, nepublicată, EU:C:2015:336, punctul 18), precum și Hotărârea din 28 iulie 2016, Kratzer (C-423/15, EU:C:2016:604, punctul 32 și jurisprudența citată).

22 — Articolul 13 CE (devenit articolul 19 TFUE), care constituie baza juridică pentru directiva respectivă, a conferit Comunității o competență pentru a „lua măsurile necesare în vederea combaterii oricărei discriminări bazate pe sex, rasă sau origine etnică, pe religie sau convingeri, pe handicap, vârstă sau orientare sexuală”, această listă fiind astfel limitativă. A se vedea în special Hotărârea din 17 iulie 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, punctele 38 și 46), precum și Hotărârea din 7 iulie 2011, Agafiței și alții (C-310/10, EU:C:2011:467, punctul 35).

23 — Se reamintește că principiul nediscriminării reprezintă unul dintre principiile generale ale dreptului Uniunii. A se vedea Hotărârea din 11 iulie 2006, Chacón Navas (C-13/05, EU:C:2006:456, punctul 56), precum și Hotărârea din 18 decembrie 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, punctul 32).

24 — A se vedea în special Hotărârea din 17 iulie 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, punctul 46), Hotărârea din 18 decembrie 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, punctul 36), precum și Hotărârea din 21 mai 2015, SCMD (C-262/14, nepublicată, EU:C:2015:336, punctele 28 și 29).

25 — A se vedea Hotărârea din 7 iulie 2011, Agafiței și alții (C-310/10, EU:C:2011:467, punctele 31-36), precum și Hotărârea din 21 mai 2015, SCMD (C-262/14, nepublicată, EU:C:2015:336, punctele 25-31), în care Curtea a decis că Directiva 2000/78 nu vizează discriminările pe motivul categoriei socioprofesionale, precum statutul de pensionar, ori pe motivul locului de muncă al persoanelor interesate. A se vedea prin analogie Ordonanța din 7 martie 2013, Rivas Montes (C-178/12, nepublicată, EU:C:2013:150, punctele 43 și 44), din care reiese că diferențele de tratament dintre personalul statutar și agenții contractuali nu intră în sfera principiului nediscriminării consacrat prin Acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată, încheiat între CES, UNICE și CEEP, care figurează în anexa la Directiva 1999/70/CE privind respectivul acord-cadru (JO 1999, L 175, p. 43, Ediție specială, 05/vol. 5, p. 129).

55. Precizăm că, în opinia noastră, simplul fapt că persoana interesată poate fi o persoană cu handicap nu este suficient în sine pentru a determina aplicarea Directivei 2000/78 în prezenta cauză. În această privință, relevăm că Curtea s-a pronunțat că „principiul egalității de tratament consacrat prin directiva menționată în […] domeniu[l] [încadrării în muncă și ocupării forței de muncă] nu se aplică unei anumite categorii de persoane [cum sunt persoanele care au un handicap], ci în funcție de motivele menționate la articolul 1 din [acest instrument]” [26].

56. Chiar dacă s-a admis că domeniul de aplicare al Directivei 2000/78 nu trebuie, fiind vorba de motivele menționate, să fie interpretat în mod restrictiv, în opinia noastră, nu este mai puțin adevărat că dispozițiile sale reglementează numai atingerile aduse principiului nediscriminării, astfel cum este materializat prin această directivă, care sunt întemeiate în realitate, fie și numai prin asociere [27], pe unul dintre factorii posibili de discriminare a căror listă exhaustivă o stabilește acest act. Or, această situație nu se regăsește în litigiul principal deoarece, așa cum instanța de trimitere constată, doamna Milkova a fost tratată diferit nu din cauza handicapului său, singurul dintre motivele respective enumerate care poate fi avut în vedere în speță, ci în considerarea statutului său de funcționar.

57. Adăugăm că lucrările legislative care au fost inițiate în 2008 în scopul modificării domeniului de aplicare material al Directivei 2000/78 nu repun în discuție această analiză [28]. Astfel, s-a avut în vedere extinderea „în afara pieței forței de muncă” [29] a punerii în aplicare a principiului egalității de tratament a persoanelor indiferent de apartenență religioasă sau convingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală, dar nu extinderea listei motivelor de discriminare care sunt menționate de această directivă în mod limitativ, remarcându-se că procedeul a fost același în cazul altor două directive privind nediscriminarea în continuarea cărora se înscrie și acest proiect de revizuire [30].

58. În concluzie, din moment ce diferența de tratament în discuție în litigiul principal, dintre salariații cu handicap și funcționarii cu handicap, este întemeiată pe natura raporturilor de muncă dintre aceste două categorii de lucrători vulnerabili și angajatorul lor și dat fiind că acest criteriu de diferențiere nu se regăsește în lista exhaustivă a motivelor de discriminare menționate la articolul 1 din Directiva 2000/78, acest instrument nu este, în opinia noastră, aplicabil într-o situație precum cea care a determinat litigiul cu care este sesizată instanța de trimitere.

59. În aceste împrejurări, nu este necesar, în opinia noastră, să se realizeze o interpretare a dispozițiilor Directivei 2000/78 care sunt vizate de a doua și a treia întrebare preliminară. Observațiile care urmează vor fi, așadar, prezentate numai pentru situația în care Curtea ar decide să realizeze interpretarea solicitată.

26 — A se vedea Hotărârea din 17 iulie 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, punctele 38 și urm.), în care Curtea a arătat că nu reiese din dispozițiile Directivei 2000/78 că principiul egalității de tratament pe care aceasta urmărește să îl garanteze ar fi limitat la persoanele care au chiar ele un handicap în sensul acestei directive.

27 — În Hotărârea din 17 iulie 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, punctele 43 și urm.), Curtea a considerat că poate intra în domeniul de aplicare *ratione personae* al Directivei 2000/78 concedierea unui angajat care nu este o persoană cu handicap atunci când se dovedește că tratamentul defavorabil a cărui victimă este angajatul respectiv, în raport cu alte persoane care se găsesc într-o situație comparabilă acestuia, este *întemeiat pe handicapul copilului său*, căruia persoana interesată îi acordă cea mai mare parte a îngrijirilor de care acesta are nevoie.

28 — A se vedea Propunerea de directivă a Consiliului din 2 iulie 2008 cu privire la punerea în aplicare a principiului tratamentului egal al persoanelor indiferent de apartenență religioasă sau convingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală [COM(2008) 426 final, p. 2 și 7]. Adăugăm că această propunere a făcut obiectul unor noi discuții în cadrul Consiliului în luna iunie 2016.

29 — Respectiv în domenii exterioare sferei profesionale, cum sunt protecția socială, avantajele sociale, educația, accesul la bunuri și servicii, precum și furnizarea de bunuri și servicii, locuințele [a se vedea considerentul 9 și articolul 3 din propunerea de directivă, COM(2008) 426 final, p. 14 și 19].

30 — Directiva 2000/43/CE a Consiliului din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică (JO 2000, L 180, p. 22, Ediție specială, 20/vol. 1, p. 19), și Directiva 2004/113/CE a Consiliului din 13 decembrie 2004 de aplicare a principiului egalității de tratament între femei și bărbați privind accesul la bunuri și servicii și furnizarea de bunuri și servicii (JO 2004, L 373, p. 37, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 135) interzic de asemenea discriminările pe motivele pe care acestea le precizează în mod specific în titlurile lor.

2. Cu privire la eventualul impact al cartei în prezenta cauză

60. Instanța de trimitere menționează succint carta în motivarea deciziei sale, fără a detalia însă în ce măsură acest instrument de drept al Uniunii ar putea juca un rol în raport cu datele litigiului principal. Aceasta nu prezintă nicio argumentație cu privire la impactul pe care l-ar putea avea în speță una ori alta dintre dispozițiile acestui act, care, de altfel, nu face obiectul întrebărilor adresate. Observațiile scrise prezentate în fața Curții nu fac, în plus, referire la aceasta [31].

61. Or, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că drepturile fundamentale garantate de cartă au vocația de a fi aplicate numai în situațiile reglementate de dreptul Uniunii și că Curtea trebuie să dispună de toate informațiile care îi permit să conchidă că situația în litigiu intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii pentru a se putea pronunța cu privire la interpretarea dispozițiilor cartei [32]. Întrucât instanța de trimitere nu a stabilit că normele naționale care pot reglementa fondul litigiului principal [33] ar fi putut avea ca finalitate punerea în aplicare în mod corect și specific a respectivelor dispoziții de drept al Uniunii, conform articolului 51 din cartă [34], Curtea ar trebui, în opinia noastră, să concluzioneze că nu este necesară examinarea conformității respectivelor norme cu drepturile fundamentale consacrate prin acest din urmă act [35].

62. În plus, o eventuală interpretare a dispozițiilor de drept al Uniunii – în speță, articolele din Directiva 2000/78 menționate în a doua și în a treia întrebare preliminară – în lumina dispozițiilor cartei – și în mod special a articolelor 20, 21, 26 sau 30 [36] din aceasta – nu este posibilă decât în limitele competențelor atribuite Curții, care în acest caz depind de domeniul de aplicare material al acestei directive. Astfel, dispozițiile eventual invocate ale cartei nu ar putea, în sine, să fundamenteze competența Curții de a soluționa o situație juridică care nu intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii [37].

63. Subliniem că decizia de trimitere evocă în mod implicit un principiu care interzice orice discriminare împotriva persoanelor cu handicap. În această privință, amintim că, atunci când Curtea a fost sesizată cu o întrebare preliminară având ca obiect interpretarea principiului general al nediscriminării pe motive de vârstă astfel cum este consacrat de articolul 21 din cartă și concretizat

31 — Guvernul bulgar se limitează la citarea articolului 26 din cartă cu privire la „[i]ntegrarea persoanelor cu handicap”, în secțiunea din observațiile scrise intitulată „cadrul juridic”, în timp ce secțiunea echivalentă din decizia de trimitere conține o citare a articolelor 21 și 30 din cartă, care privesc „[n]ediscriminarea” și, respectiv, „[p]rotecția în cazul concedierii nejustificate”.

32 — A se vedea în special Hotărârea din 13 iunie 2013, Hadj Ahmed (C-45/12, EU:C:2013:390, punctele 56 și 57).

33 — Respectiv articolul 333 alineatul 1 punctul 3 coroborat cu articolul 328 alineatul 1 punctul 2 din Codul muncii, precum și articolul 106 alineatul 1 punctul 2 din Legea funcționarului public, astfel cum sunt interpretate în jurisprudența bulgară.

34 — Articolul 51 menționat, care definește „[d]omeniul de aplicare” al cartei, prevede la alineatul (1) că dispozițiile acesteia din urmă „se adresează […] statelor membre numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii” și la alineatul (2) că această cartă „nu extinde domeniul de aplicare a dreptului Uniunii în afara competențelor Uniunii”. Curtea precizează în această privință că, „[p]entru a stabili dacă o reglementare națională implică punerea în aplicare a dreptului Uniunii în sensul articolului 51 din cartă, trebuie să se verifice, printre alte elemente, dacă aceasta are drept scop punerea în aplicare a unei dispoziții a dreptului Uniunii, caracterul respectivei reglementări și aspectul dacă aceasta nu urmărește alte obiective decât cele acoperite de dreptul Uniunii, chiar dacă este de natură să îl afecteze în mod indirect pe acesta din urmă, precum și problema dacă există o reglementare de drept al Uniunii specifică în materie sau de natură să îl afecteze” (Hotărârea din 6 martie 2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, punctul 25).

35 — A se vedea în special Hotărârea din 8 mai 2013, Ymeraga și alții (C-87/12, EU:C:2013:291, punctele 40-43), Hotărârea din 6 martie 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, punctele 20-33), precum și Hotărârea din 10 iulie 2014, Julián Hernández și alții (C-198/13, EU:C:2014:2055, punctele 32-37).

36 — În sensul articolului 20, „[t]oate persoanele sunt egale în fața legii”, al articolului 21 alineatul (1), „[s]e interzice discriminarea de orice fel, bazată pe motive precum […] un handicap”, al articolului 26, „Uniunea recunoaște și respectă dreptul persoanelor cu handicap de a beneficia de măsuri care să le asigure autonomia, integrarea socială și profesională, precum și participarea la viața comunității”, și, respectiv, al articolului 30, „[o]rice lucrător are dreptul la protecție împotriva oricărei concedieri nejustificate, în conformitate cu dreptul Uniunii și cu legislațiile și practicile naționale”.

37 — A se vedea în special Hotărârea din 8 mai 2013, Ymeraga și alții (C-87/12, EU:C:2013:291, punctul 40), și Hotărârea din 10 iulie 2014, Julián Hernández și alții (C-198/13, EU:C:2014:2055, punctul 32 și jurisprudența citată), precum și Ordonanța din 23 februarie 2016, Garzón Ramos și Ramos Martín (C-380/15, nepublicată, EU:C:2016:112, punctul 25).

prin Directiva 2000/78 [38], această întrebare a fost examinată exclusiv în raport cu această directivă [39], în special în cadrul litigiilor care opun un particular administrației naționale, astfel cum este cazul în speță. Aceeași abordare ar trebui în mod logic să fie adoptată în ceea ce privește un principiu al nediscriminării pe motive de handicap, de asemenea consacrat la articolul 21 din cartă și concretizat prin Directiva 2000/78.

64. Din moment ce aceasta din urmă nu este, în opinia noastră, aplicabilă în împrejurări precum cele ale litigiului principal, în care diferențierea în cauză este întemeiată pe un criteriu diferit de cele limitativ enumerate la articolul 1, astfel cum am arătat mai sus [40], considerăm că dispozițiile directivei menționate nu ar putea face obiectul unei interpretări în lumina dispozițiilor cartei în cadrul prezentei cauze.

65. Având în vedere ansamblul acestor elemente, considerăm, cu titlu principal, că nu trebuie interpretate articolele 4 și 7 din Directiva 2000/78 în prezenta cauză, nici chiar în lumina dispozițiilor cartei. Cu toate acestea, vom prezenta în subsidiar câteva observații pentru a acoperi ipoteza în care Curtea nu ar urma această recomandare.

3. Cu privire la interpretarea subsidiară a dispozițiilor vizate de Directiva 2000/78

66. Cu titlu introductiv, subliniem că, în observațiile sale, guvernul bulgar a consacrat dezvoltări lungi articolului 2 alineatul (5) din Directiva 2000/78 [41], pentru a susține că o reglementare precum cea în discuție în litigiul principal ar fi admisibilă în raport cu această dispoziție [42]. Cu toate acestea, din moment ce instanța de trimitere nu a solicitat interpretarea acesteia în mod specific [43], nici prin întrebările preliminare înaintate Curții, nici în motivarea deciziei de trimitere, și nu a furnizat niciun element cu privire la acest subiect, nici chiar în mod implicit [44], apreciem că nu este necesar să ne pronunțăm, numai cu titlu subsidiar, cu privire la acest aspect. Vom sublinia doar că, astfel cum admite guvernul bulgar, articolul 2 alineatul (5) menționat a făcut obiectul unei interpretări stricte în jurisprudența Curții pentru motivul că această dispoziție instituie o derogare de la principiul interzicerii discriminării [45].

38 — În Hotărârea din 19 aprilie 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278, punctele 23 și 24), Curtea a precizat că, *„din moment ce Directiva 2000/78* nu consacră ea însăși principiul general al nediscriminării pe motive de vârstă, ci *doar concretizează acest principiu în domeniul încadrării în muncă și al ocupării forței de muncă, conținutul protecției conferite prin această directivă nu îl depășește pe cel acordat de respectivul principiu*. Legiuitorul Uniunii Europene a intenționat, prin adoptarea directivei amintite, *să definească un cadru mai precis*, destinat să faciliteze punerea în aplicare concretă a principiului egalității de tratament și, *în special, să stabilească diferite posibilități de derogare de la principiul menționat* prin încadrarea acestora prin intermediul unei definiții mai clare a domeniului lor de aplicare". Aceasta a adăugat că, *„pentru ca [principiul respectiv] să se aplice* unei situații precum cea în discuție în litigiul principal *este, în plus, necesar ca această situație să intre în sfera interzicerii discriminărilor pe care Directiva 2000/78 o prevede*" (sublinierea noastră).

39 — A se vedea în special Hotărârea din 11 noiembrie 2014, Schmitzer (C-530/13, EU:C:2014:2359, punctele 23 și 24), Hotărârea din 13 noiembrie 2014, Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371, punctul 25), Hotărârea din 21 ianuarie 2015, Felber (C-529/13, EU:C:2015:20, punctele 16 și 17), precum și Hotărârea din 2 iunie 2016, C (C-122/15, EU:C:2016:391, punctele 18 și 28-30).

40 — A se vedea punctele 51 și urm. din prezentele concluzii.

41 — În sensul alineatului (5) respectiv, Directiva 2000/78 „nu aduce atingere măsurilor prevăzute de legislația națională care, într-o societate democratică, sunt necesare pentru securitatea publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor penale, protecția sănătății publice și protecția drepturilor și libertăților semenilor".

42 — Acest guvern subliniază, în special că „stabilitatea, consacrată prin Legea funcționarului public, a raportului de serviciu statutar asigura punerea în aplicare efectivă și previzibilă a misiunilor administrației publice în interesul societății, precum și al menținerii ordinii publice".

43 — Este adevărat că, astfel cum indică acest guvern, prin a doua întrebare preliminară se solicită Curții să se pronunțe dacă „articolul 4, precum și celelalte dispoziții din Directiva [2000/78], permit" o astfel de reglementare, însă considerăm că această expresie vizează în principal interpretarea articolului 4 coroborat cu celelalte dispoziții ale acestei directive.

44 — Astfel, Curtea poate extrage din ansamblul elementelor furnizate de instanța națională și în special din motivarea deciziei de trimitere elementele de drept al Uniunii care impun o interpretare ținând seama de obiectul litigiului (în special, Hotărârea din 1 octombrie 2015, Doc Generici, C-452/14, EU:C:2015:644, punctul 34, și Hotărârea din 29 septembrie 2016, Essent Belgium, C-492/14, EU:C:2016:732, punctul 43), dar considerăm că, în speță, aceste elemente lipsesc în ceea ce privește eventuala interpretare a articolului 2 alineatul (5).

45 — A se vedea în special Hotărârea din 12 decembrie 2013, Hay (C-267/12, EU:C:2013:823, punctul 46 și jurisprudența citată).

67. În ceea ce privește articolul 4 din Directiva 2000/78, care este menționat în mod expres în a doua întrebare preliminară, observăm că instanța de trimitere nu a furnizat nicio explicație în privința utilității, pentru a tranșa litigiul cu care este sesizată, ca Curtea să interpreteze această dispoziție [46]. Guvernul bulgar este singurul care a prezentat observații cu privire la alineatul (1) al acestui articol, în cuprinsul cărora a amintit că Curtea a decis că această dispoziție trebuie să fie strict interpretată din moment ce permite derogarea de la principiul nediscriminării [47] și susține că alineatul menționat ar autoriza reglementarea națională vizată de prezenta cauză [48].

68. În ceea ce ne privește, în raport cu datele litigiului principal, nu reușim să înțelegem în ce măsură o eventuală aplicare a articolului 4 din Directiva 2000/78 ar putea fi avută în vedere în speță și, prin urmare, interpretarea sa ar putea fi utilă pe fond. Astfel, acest articol permite ca o diferență de tratament să poată să nu constituie o discriminare „atunci când, *având în vedere natura unei activități profesionale sau condițiile de exercitare a acesteia*, caracteristica în cauză constituie o *cerință profesională esențială și determinantă*, astfel încât obiectivul să fie legitim, iar cerința să fie proporțională” [49]. Or, reglementarea bulgară în discuție în prezenta cauză instituie o diferență de tratament în măsura în care acordă o protecție specială salariaților, și nu funcționarilor, însă are drept particularitate faptul că se aplică și salariaților care lucrează în sectorul public, care pot, așadar, exercita aceleași activități profesionale ca funcționarii. Astfel, elementul de diferențiere în cauză nu este aferent unei „caracteristici” care ar fi „legată de unul dintre motivele prevăzute la articolul 1 din Directiva 2000/78” și care ar constitui „o cerință profesională esențială și determinantă”, în conformitate cu condițiile de aplicare ale articolului 4 menționat deja definite prin jurisprudența Curții [50].

69. În orice caz, în opinia noastră, conținutul acestui articol 4, astfel cum a fost interpretat în hotărârile precedente ale Curții, nu permite nicidecum să se considere că o reglementare națională ar fi incompatibilă cu cerințele de dreptul Uniunii.

70. În ceea ce privește articolul 7 din Directiva 2000/78, care face obiectul celei de a treia întrebări preliminare, instanța de trimitere arată că „nu este clar în ce măsură reglementările adoptate de Republica Bulgaria, care reprezintă măsuri specifice de protecție a persoanelor cu handicap, dar care se aplică numai persoanelor care își desfășoară activitatea ca lucrători, în situația în care s-ar aplica și funcționarilor publici reprezintă o acțiune pozitivă în sensul [respectivului] articol[…] 7”.

46 — Or, conform articolului 94 din Regulamentul de procedură al Curții, este indispensabil ca instanța națională să dea un minim de explicații cu privire la motivele alegerii dispozițiilor de drept al Uniunii a căror interpretare se solicită, precum și la legătura pe care o stabilește între aceste dispoziții și legislația națională aplicabilă litigiului cu care este sesizată (a se vedea în special Hotărârea din 10 martie 2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, punctul 115, precum și Hotărârea din 5 iulie 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, punctele 19 și 20).

47 — A se vedea Hotărârea din 13 noiembrie 2014, Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371, punctul 47 și jurisprudența citată).

48 — Guvernul își întemeiază argumentația în această privință pe „protecția existentă a drepturilor persoanelor cu handicap consacrată prin Legea funcționarului public” și pe „necesitatea de a garanta condițiile necesare care să permită administrației publice să realizeze în mod efectiv și previzibil misiunile sale în interesul societății”.

49 — Sublinierea noastră. De asemenea, considerentul (17) din Directiva 2000/78 prevede că aceasta „nu impune ca o persoană care nu este nici competentă, nici capabilă și nici disponibilă să îndeplinească funcțiile esențiale corespunzătoare postului sau să urmeze anumite cursuri de formare să fie recrutată, promovată sau să rămână în funcție sau să i se interzică o formare”.

50 — A se vedea Hotărârea din 13 septembrie 2011, Prigge și alții (C-447/09, EU:C:2011:573, punctul 66 și jurisprudența citată).

71. În această privință, subliniem că articolul 7 alineatul (1) prevede că „principiul egalității de tratament nu împiedică niciun stat membru să mențină sau să adopte măsuri specifice destinate a preveni sau compensa dezavantajele legate de unul din motivele prevăzute la articolul 1”, iar aceasta pentru „a se asigura deplina egalitate în viața profesională”[51]. Articolul 7 alineatul (2) confirmă posibilitatea de a lua măsuri de acțiune pozitive în mod special în favoarea persoanelor cu handicap[52], atunci când astfel de măsuri au ca obiectiv protejarea sănătății și a securității acestora la locul de muncă sau promovarea integrării acestora în câmpul muncii[53].

72. Aceste dispoziții, care protejează suveranitatea statelor membre[54], le recunosc acestora din urmă posibilitatea, și nu obligația, de a acționa în vederea corectării pozitive a inegalităților existente în realitate. Astfel, așa cum s-a arătat în cadrul lucrărilor pregătitoare ale Directivei 2000/78[55], „egalitatea de tratament în sine poate fi insuficientă dacă nu conduce la o egalitate reală”[56] și „poate, de asemenea, implica recunoașterea drepturilor speciale anumitor grupe de persoane determinate”[57].

73. La fel ca guvernul bulgar și Comisia, apreciem că, presupunând că o reglementare precum cea în discuție în litigiul principal trebuie să fie considerată de Curte ca intrând în domeniul de aplicare al articolului 7 din Directiva 2000/78 și în special al alineatului (2), astfel cum susține acest guvern[58], nimic din aceste dispoziții nu arată că un stat membru nu poate limita la un grup precis de persoane, în speță cele care ar fi salariate, beneficiul măsurilor pe care le-a adoptat în scopul protecției sănătății lor[59].

74. În consecință, considerăm, în subsidiar, că, dacă Curtea ar decide să interpreteze articolele 4 și 7 din Directiva 2000/78, acestea ar trebui interpretate în sensul că aceste dispoziții nu se opun unei astfel de reglementări.

51 — A se vedea de asemenea considerentul (26) al Directivei 2000/78.

52 — În Hotărârea din 17 iulie 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, punctele 40 și 42), Curtea a arătat că, în acel caz, este vorba de „dispoziții care au ca obiect măsuri de discriminare pozitivă chiar în favoarea persoanei cu handicap”.

53 — Reiese de la articolul 2 alineatul (2) punctul (ii) din Directiva 2000/78 că astfel de măsuri adoptate în beneficiul persoanelor cu handicap nu constituie o discriminare indirectă.

54 — În opinia noastră, articolul 7 din Directiva 2000/78 plasează în afara sferei de intervenție a acesteia din urmă măsurile de discriminare pozitivă, în privința cărora considerentul (27) amintește că „Consiliul, în Recomandarea [86/379], a stabilit un cadru de orientare care enumeră exemple de acțiuni pozitive destinate promovării încadrării în muncă și formării persoanelor cu handicap”.

55 — A se vedea explicațiile Comisiei cu privire la articolul 6 (devenit articolul 7) din propunerea care a condus la adoptarea Directivei 2000/78 [COM(1999) 565 final], care fac trimitere la jurisprudența Curții cu privire la acțiunile pozitive pentru femei (cu privire la acest aspect, a se vedea în special Hotărârea din 11 noiembrie 1997, Marschall, C-409/95, EU:C:1997:533, punctul 28 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 28 martie 2000, Badeck și alții, C-158/97, EU:C:2000:163, punctul 23).

56 — În propunerea sa de modificare a Directivei 2000/78 [COM(2008) 426 final, p. 10], Comisia amintește că se întâmplă deseori ca „o egalitate formală să nu atragă după sine o egalitate în practică” și subliniază că dispoziții echivalente privind „acțiunea pozitivă” figurează în toate directivele care au ca temei articolul 13 CE (devenit articolul 19 TFUE) care privesc nediscriminarea.

57 — Aceasta a arătat de asemenea că „acțiunile pozitive permit atingerea nu a unei egalități formale, «înțeleasă ca egalitate de tratament între indivizi care aparțin unor grupuri diferite», ci a unei egalități substanțiale, înțeleasă ca o egalitate între grupuri, o egalitate colectivă” (a se vedea, sub coordonarea Martin, D., Morsa, M., Gosseries, P., și Buelens, J., *Droit du travail européen: questions spéciales*, Larcier, Bruxelles, 2015, p. 539).

58 — În această privință, amintim totuși că dispozițiile de drept bulgar în cauză au ca obiect protecția lucrătorilor care suferă de una dintre bolile menționate de aceste dispoziții, și nu în mod specific persoanele cu handicap ca atare (a se vedea punctele 17 și 18, precum și nota de subsol 4 din prezentele concluzii).

59 — A se vedea punctul 35 din prezentele concluzii.

C – Cu privire la impactul limitat al dispozițiilor Convenției ONU privind handicapul (prima întrebare)

1. Cu privire la formularea primei întrebări preliminare

75. La prima vedere, prima întrebare preliminară, care urmărește să se clarifice dacă „articolul 5 alineatul (2) din Convenția [ONU privind handicapul] permite o reglementare [națională precum cea în discuție în litigiul principal]”, pare să constea într-o cerere care are drept scop interpretarea de către Curte a unei dispoziții care nu intră nici în sfera dreptului primar, nici în sfera dreptului derivat al Uniunii. Or, o astfel de operațiune nu intră în competența Curții în temeiul articolului 267 primul paragraf TFUE.

76. Cu toate acestea, reiese din motivarea deciziei de trimitere că această întrebare este justificată de necesitatea ca interpretarea Directivei 2000/78 să fie efectuată în conformitate cu Convenția ONU privind handicapul având în vedere jurisprudența Curții [60]. Potrivit instanței de trimitere, convenția respectivă și mai exact articolul 5 alineatul (2) [61] ar impune „o protecție justă și eficientă împotriva oricărei *discriminări* a persoanelor cu handicap, *indiferent de tipul handicapului și anume nu numai pe baza unor anumite caracteristici* care trebuie protejate și care *au fost stabilite în dreptul derivat al Uniunii*” [62].

77. Prima întrebare trebuie, așadar, înțeleasă ca urmărind să stabilească în esență dacă o interpretare a Directivei 2000/78 în lumina acestei convenții ar permite să se considere că dreptul Uniunii se opune unei reglementări precum cea în discuție în litigiul principal, în măsura în care determină o diferență de tratament între un salariat și un funcționar care au același tip de handicap, deși criteriul de diferențiere reținut în această reglementare nu este handicapul, ci diferența naturii raportului de muncă dintre aceste două categorii de persoane cu handicap și angajatorul lor, și cu toate că acest din urmă criteriu nu figurează pe lista motivelor de discriminare interzise care este întocmită limitativ la articolul 1 din directiva menționată.

78. Precizăm încă de la bun început că această nevoie de reformulare [63] este valabilă și pentru o parte a celei de a patra întrebări preliminare, în măsura în care aceasta din urmă menționează „respectarea dispozițiilor de drept internațional”, expresie prin care instanța de trimitere pare a evoca – chiar dacă nu a explicitat cererea sa în această privință – în special Convenția ONU privind handicapul și impactul pe care l-ar avea obligația de a se conforma acestui text în privința mijloacelor care trebuie puse în practică pentru a remedia existența eventuală a unei discriminări în circumstanțe precum cele ale litigiului principal [64].

60 — Cu privire la acest aspect, instanța de trimitere face trimitere în mod expres la Hotărârea din 18 martie 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159).

61 — În sensul alineatului (2), „[s]tatele părți [nu doar] interzic orice discriminare pe bază de handicap[, ci] și *garantează persoanelor cu handicap* o *protecție* juridică egală și efectivă *împotriva discriminărilor pe orice fel de criterii*” (sublinierea noastră).

62 — Sublinierea noastră.

63 — Amintindu-se că, potrivit unei jurisprudențe constante, Curtea are posibilitatea de a reformula întrebările adresate pentru a oferi instanței naționale un răspuns util în vederea soluționării litigiului cu care este sesizată (în special Hotărârea din 17 ianuarie 2013, Hewlett-Packard Europe, C-361/11, EU:C:2013:18, punctul 35).

64 — A se vedea de asemenea punctele 96 și urm. din prezentele concluzii.

2. Cu privire la domeniul de aplicare limitat al efectelor Convenției ONU privind handicapul în raport cu dreptul Uniunii

79. În răspunsul scris la întrebările adresate de Curte, guvernul bulgar a susținut că ar reieși din articolul 5 alineatele (2) și (4) coroborate cu articolul 27 alineatul (1) literele (g) și (h)[65], precum și cu articolul 4 alineatul (1) literele (d) și (e)[66] din Convenția ONU privind handicapul că aceasta din urmă face o diferență între obligațiile care incumbă statelor în privința drepturilor persoanelor cu handicap în sectorul public și obligațiile lor în privința drepturilor aceleiași categorii de persoane în sectorul privat și că ar fi, prin urmare, permisă utilizarea unui astfel de criteriu de diferențiere în normele de drept naționale[67]. Potrivit acestui guvern, având în vedere particularitățile raportului de muncă al funcționarilor[68], reglementarea bulgară nu ar crea un vid juridic care să necesite aplicarea prin analogie a acestei măsuri de protecție în beneficiul celor din urmă în ipoteza prevăzută la articolul 106 alineatul (1) punctul 2 din Legea funcționarului public.

80. În cadrul observațiilor scrise, Comisia a arătat că, din moment ce dispozițiile reglementării naționale în cauză nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 2000/78 și în lipsa altor norme adoptate de Uniune și care ar fi aplicabile, ar reveni statului membru în cauză, respectiv Republicii Bulgaria, sarcina de a asigura respectarea cerințelor Convenției ONU privind handicapul, care îi sunt opozabile în calitate de parte contractantă la aceasta din urmă.

81. Cu privire la acest aspect, reamintim, la fel ca guvernul bulgar și Comisia, că Curtea s-a pronunțat în mod repetat că, dat fiind că Uniunea Europeană a aprobat Convenția ONU privind handicapul, dispozițiile acesteia din urmă fac parte integrantă din ordinea juridică a Uniunii[69], de la intrarea în vigoare a respectivei convenții[70].

65 — Literele (g) și (h) respective prevăd că părțile la această convenție trebuie să ia măsuri corespunzătoare, în special pentru „a angaja persoane cu handicap în sectorul public” și pentru „a promova angajarea persoanelor cu handicap în sectorul privat”.

66 — Literele (d) și (e) respective prevăd că părțile la convenție se angajează în special „să se garanteze că autoritățile și instituțiile publice acționează în conformitate cu [aceasta]” și „să ia toate măsurile adecvate pentru a elimina discriminarea pe bază de handicap din partea oricărei persoane, organizații sau întreprinderi private”.

67 — În această privință, obiectăm de la bun început că este inexact să se considere că discriminarea invocată în litigiul principal are la bază o diferențiere între persoanele cu handicap care își desfășoară activitatea în sectorul public și cele care lucrează în sectorul privat (a se vedea de asemenea punctul 38 din prezentele concluzii).

68 — În observațiile sale scrise cu privire la *prima întrebare preliminară*, guvernul bulgar a prezentat o argumentație potrivit căreia situația funcționarilor publici nu ar fi comparabilă cu cea a salariaților, pentru a se deduce de aici că nu ar fi, prin urmare, „necesară examinarea celorlalte întrebări preliminare”. În această privință, vom observa doar că testul comparabilității situațiilor categoriilor de persoane în cauză ar fi relevant pentru a se verifica dacă există o discriminare directă în prezenta cauză, în sensul articolului 2 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2000/78. Totuși, aceste argumente sunt inoperante și nu trebuie să fie analizate, în opinia noastră, din moment ce considerăm că această directivă nici măcar nu își găsește aplicarea în privința unui litigiu precum litigiul principal.

69 — Spre deosebire de dispozițiile acordurilor internaționale la care Uniunea nu a aderat, precum Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, adoptat la 16 decembrie 1966 de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite (a se vedea Hotărârea din 28 iulie 2016, Conseil des ministres, C-543/14, EU:C:2016:605, punctul 23).

70 — A se vedea în special Hotărârea din 11 aprilie 2013, HK Danmark (C-335/11 și C-337/11, EU:C:2013:222, punctul 30), Hotărârea din 18 martie 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159, punctul 73), precum și Hotărârea din 22 mai 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, punctul 68).

82. În mod contrar a ceea ce doamna Milkova arată în răspunsul său scris la întrebările adresate de Curte[71], rezultă dintr-o jurisprudență constantă că obligațiile impuse de respectiva convenție vizează părțile contractante și că, dat fiind că dispozițiile acesteia din urmă sunt subordonate, în ceea ce privește executarea sau efectele lor, intervenției unor acte ulterioare care trebuie adoptate de părțile contractante[72], acestea nu constituie, în ceea ce privește conținutul lor, dispoziții necondiționate și suficient de precise și, prin urmare, sunt lipsite de efect direct în dreptul Uniunii[73].

83. Cu toate acestea, Curtea a arătat că apendicele la anexa II la Decizia 2010/48 menționează expres Directiva 2000/78 printre „actele Uniunii care includ trimiteri la aspectele reglementate de Convenți[a ONU privind handicapul]”, în mod special în domeniul „vieții independente și al incluziunii sociale, al muncii și al ocupării forței de muncă”. Astfel cum arată guvernul bulgar în observațiile sale scrise, Curtea a dedus de aici că respectiva convenție poate fi invocată în scopul interpretării Directivei 2000/78, care trebuie să facă, în măsura posibilului, obiectul unei interpretări conforme cu această convenție, în temeiul supremației acordurilor internaționale încheiate de Uniune față de textele de drept derivat[74].

84. Astfel, ca urmare a ratificării de către Uniune a Convenției ONU privind handicapul, Curtea a adaptat definiția noțiunii „handicap” în sensul Directivei 2000/78, preluând terminologia utilizată la articolul 1 al doilea paragraf din respectiva convenție[75], și a definit conceptul „adaptări rezonabile” în sensul articolului 5 din această directivă[76], luând în considerare formularea articolului 2 al patrulea paragraf din aceeași convenție[77].

85. Cu toate acestea, considerăm că, în prezenta cauză, nu este necesar să se interpreteze Directiva 2000/78 în lumina Convenției ONU privind handicapul, din moment ce, în opinia noastră, litigiul principal nu intră în domeniul de aplicare al acestei directive pentru motivele expuse mai sus[78]. Observațiile care urmează vor fi, așadar, formulate doar în subsidiar, pentru motive de exhaustivitate.

71 — Potrivit doamnei Milkova, articolul 5 alineatul (2) din Convenția ONU privind handicapul – care asigură persoanelor cu handicap o protecție juridică egală și efectivă împotriva discriminărilor pe orice fel de criterii – ar fi aplicabil, pentru motivul că această dispoziție ar crea obligații suficient de precise, clare și necondiționate și ar rezulta astfel că Legea funcționarului public bulgară ar trebui să fie revizuită.

72 — Astfel, în ceea ce privește Uniunea Europeană, anexa II la Decizia 2010/48 conține o declarație privind domeniul de competență al Uniunii Europene cu privire la aspectele reglementate de Convenția ONU privind handicapul, precum și un apendice care stabilește o listă a actelor din dreptul Uniunii care includ trimiteri la aspectele reglementate de convenție.

73 — Întrucât acest acord internațional prezintă caracterul unui program pentru părțile contractante, rezultă în special că este imposibil să se efectueze un control al validității unui act de drept al Uniunii, precum Directiva 2000/78, în raport cu Convenția ONU privind handicapul. A se vedea Hotărârea din 18 martie 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159, punctele 85-90), precum și Hotărârea din 22 mai 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, punctul 69).

74 — A se vedea în special Hotărârea din 11 aprilie 2013, HK Danmark (C-335/11 și C-337/11, EU:C:2013:222, punctele 29, 31 și 32), Hotărârea din 18 martie 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159, punctele 72, 74 și 75), precum și Hotărârea din 22 mai 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, punctele 68 și 70).

75 — A se vedea în special Hotărârea din 11 aprilie 2013, HK Danmark (C-335/11 și C-337/11, EU:C:2013:222, punctele 36-39), Hotărârea din 18 decembrie 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, punctul 53), și Hotărârea din 26 mai 2016, Invamed Group și alții (C-198/15, EU:C:2016:362, punctul 33), precum și Concluziile avocatului general Bot în cauza Daouidi (C-395/15, EU:C:2016:371, punctul 40 și doctrina citată). În „Raportul pe 2014 privind aplicarea [cartei]” [COM(2015) 191 final, p. 14], Comisia a subliniat de asemenea că, „[î]ntrucât carta nu conține nicio obligație juridică privind alinierea interpretării la tratatele Organizației Națiunilor Unite, CJUE face trimitere la instrumente ale ONU pentru interpretarea drepturilor în temeiul dreptului UE” și în special la Convenția ONU privind handicapul.

76 — În temeiul articolului 5 respectiv, angajatorul este obligat să ia măsuri corespunzătoare în special pentru a permite unei persoane cu handicap să aibă acces la un loc de muncă, să îl exercite sau să avanseze, cu condiția ca aceste măsuri să nu presupună o sarcină disproporționată pentru angajator.

77 — A se vedea Hotărârea din 11 aprilie 2013, HK Danmark (C-335/11 și C-337/11, EU:C:2013:222, punctele 48 și urm.), precum și Hotărârea din 4 iulie 2013, Comisia/Italia (C-312/11, nepublicată, EU:C:2013:446, punctul 58).

78 — A se vedea punctele 44 și urm. din prezentele concluzii.

3. Cu privire la interpretarea subsidiară a Directivei 2000/78 în lumina Convenției ONU privind handicapul

86. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere invită Curtea în esență să stabilească dacă domeniul de aplicare material al Directivei 2000/78 ar putea fi interpretat în mod extensiv având în vedere cuprinsul articolului 5 alineatul (2) din Convenția ONU privind handicapul [79].

87. În răspunsul său scris la întrebările adresate de Curte, Comisia a arătat că articolul 5 alineatul (2) respectiv ar avea rolul de a clarifica, în ceea ce privește handicapul, principiile egalității și nediscriminării care sunt formulate la alineatul (1) al aceluiași articol. Aceasta a afirmat că dispoziția respectivă nu ar conferi o protecție mai extinsă decât cea deja oferită de articolele 2 și 5 din Directiva 2000/78 [80]. În plus, aceasta a arătat că principiul „protecție[i] juridic[e] egal[e] și efectiv[e a persoanelor cu handicap] împotriva discriminărilor pe orice fel de criterii” prevăzut la alineatul (2) ar fi aplicabil doar atunci când discriminarea se întemeiază pe handicap, situație care nu se regăsește în speță, potrivit Comisiei.

88. În ceea ce ne privește, subliniem că reiese atât din articolul 2 [81], cât și din articolul 4 [82] din Convenția ONU privind handicapul că aceasta interzice în mod specific toate formele de *discriminare pe bază de handicap* [83]. Situația este aceeași în special [84] în cazul articolului 27 alineatul (1) litera (a) din această convenție, care interzice „discriminarea pe bază de handicap privind toate formele de angajare” și în special în ceea ce privește „continuitatea muncii”, ceea ce include o protecție eventuală în cazul încetării raportului de muncă. Or, diferența de tratament operată de dispozițiile de drept bulgar în cauză în litigiul principal este întemeiată pe natura raportului de muncă și nu pe handicapul doamnei Milkova.

89. În plus, în opinia noastră, Convenția ONU privind handicapul urmărește să asigure o *egalitate de tratament nu între toate categoriile de persoane cu handicap*, ci între persoanele cu handicap și cele care nu sunt atinse de o astfel de incapacitate. Astfel, din numeroase dispoziții ale convenției respective reiese că aceasta urmărește să favorizeze *egalitatea dintre persoanele cu handicap „și celelalte”* [85]. Acest termen de comparație extern [86] se regăsește la articolul 1 alineatul (2), care definește obiectul respectivei convenții și în special ceea ce trebuie înțeles prin noțiunea „persoane cu handicap”, vizând în mod expres „egalitatea cu celelalte [persoane]” [87]. O variantă este prezentată la articolul 7, care face trimitere la „condiții egale cu ceilalți copii” [88]. De asemenea, articolul 2 oferă o definiție pentru „discriminarea pe bază de handicap” făcând trimitere la o exercitare a drepturilor și a libertăților care

79 — Cu privire la acest aspect, a se vedea punctele 76 și 77 din prezentele concluzii.

80 — Articolele menționate 2 și 5 referindu-se la „[c]onceptul de discriminare” și, respectiv, la „[a]menajări corespunzătoare pentru persoanele cu handicap”.

81 — Care definește doar „[d]iscriminarea *pe bază de handicap*” (sublinierea noastră).

82 — Potrivit articolului 4 alineatul (1) prima teză, „[s]tatele părți se angajează să garanteze și să promoveze exercitarea deplină a tuturor drepturilor omului și a libertăților fundamentale pentru toate persoanele cu handicap, fără niciun fel de *discriminare pe bază de handicap*” (sublinierea noastră). Litera (e) a acestui alineat confirmă această perspectivă.

83 — Chiar dacă anumite dispoziții din convenția respectivă menționează alte motive potențiale de discriminare [a se vedea în special literele (p) și (s), precum și articolul 8 alineatul (1) litera (b)].

84 — A se vedea și, de asemenea, în special articolul 25 primul paragraf litera (h) și articolul 28 alineatele (1) și (2) din convenția respectivă.

85 — Observăm că anumite dispoziții ale proiectului de convenție (a se vedea anexa I la Raportul grupului de lucru din cadrul Comitetului special însărcinat cu elaborarea convenției în cauză, publicat la 27 ianuarie 2004, ONU Doc. A/AC.265/2004/WG.1) conțineau formularea „pe picior de egalitate”, care este mai puțin explicită decât cele care figurează în textul final. Acesta era cazul articolului 1 și al articolului 7 alineatul (2), precum și al articolelor 18, 21 și 24 din respectivul proiect. În schimb, articolele 9, 13 și 14 precizau „pe picior de egalitate *cu celelalte persoane*” (sublinierea noastră).

86 — „Natura relativă” a dreptului la egalitate astfel cum este prevăzut de convenția respectivă a fost subliniată de Waddington, L., „Equal to the Task? Re-Examining EU Equality Law in the Light of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities”, în *European Yearbook of Disability Law*, *Volume 4*, sub coordonarea Quinn, G., Waddington, L., și Flynn, E., Intersentia, Cambridge, 2013, p. 177.

87 — O definiție similară a acestei noțiuni se regăsește la litera (e) din preambulul respectivei convenții.

88 — A se vedea de asemenea litera (r) din preambulul respectivei convenții.

ar fi efectuată de persoanele cu handicap „în condiții egale cu ceilalți” [89]. Această din urmă expresie este reluată într-o lungă serie de articole din respectiva convenție care privesc drepturile persoanelor cu handicap pe care aceasta are scopul să le promoveze, să le protejeze, precum și să le garanteze deplina și egala exercitare [90], și, mai exact, în speță, în articolul 27 cu privire la muncă și ocuparea forței de muncă [91].

90. O formulare similară a fost reținută de Curte în hotărârile sale cu privire la noțiuni conținute în Directiva 2000/78 care au făcut obiectul unei interpretări conforme dispozițiilor Convenției ONU privind handicapul, precum noțiunea „handicap” sau cea de „amenajări corespunzătoare”. În această privință, Curtea a făcut trimitere în mod repetat la un „[obstacol ce] poate împiedica participarea deplină și efectivă a [unei persoane cu handicap] la viața profesională *în condiții de egalitate cu ceilalți lucrători*” [92], și nu egalitatea dintre diferitele categorii de persoane cu handicap. Considerăm că din aceeași perspectivă Uniunea a ratificat respectiva convenție [93].

91. Considerăm, așadar, că dispozițiile Convenției ONU privind handicapul nu au vocația de a îngloba o situație precum cea din litigiul principal și că, în orice caz, o interpretare a Directivei 2000/78 care ar fi conformă acestor dispoziții nu ar putea conduce la repunerea în discuție a caracterului exhaustiv al motivelor de discriminare care sunt enunțate la articolul 1 din directiva menționată [94], pentru a include motivul referitor la natura diferită a raporturilor de muncă care leagă două categorii de persoane cu handicap.

92. În consecință, în cazul în care Curtea consideră necesar, în prezenta cauză, să interpreteze Directiva 2000/78 în conformitate cu Convenția ONU privind handicapul, considerațiile de mai sus ar implica, în opinia noastră, ca noțiunea „discriminare pe bază de handicap” în sensul acestei directive să fie definită ca referindu-se la ipoteza în care persoane care prezintă un handicap fac obiectul unui tratament mai puțin favorabil sau suferă un dezavantaj special *în raport cu „celelalte”*, mai exact persoane care nu prezintă caracteristica respectivă, dar se găsesc în rest într-o situație echivalentă cu situația celor dintâi. De asemenea, tot în scopul aplicării acestei directive, „principiul egalității de tratament” ar trebui să fie înțeles, în privința persoanelor cu handicap, ca urmărind să garanteze egalitatea acestui grup de persoane în raport cu persoanele care nu prezintă o astfel de incapacitate de durată.

89 — „«*Discriminarea pe bază de handicap*» reprezintă orice tip de *diferențiere*, excludere sau restricție pe baza handicapului, care are scopul sau efectul de a reduce sau de a anula recunoașterea, accesul sau exercitarea tuturor drepturilor omului și libertăților fundamentale, *în condiții egale cu ceilalți*” (sublinierea noastră).

90 — Este vorba despre articolul 9, cu privire la accesibilitate, articolul 10, cu privire la dreptul la viață, articolul 12, cu privire la recunoașterea personalității în fața legii, articolul 13, cu privire la accesul la justiție, articolul 14, cu privire la libertatea și siguranța persoanei, articolul 15, cu privire la dreptul de a nu fi supus torturii și altor pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante, articolul 17, cu privire la protecția integrității persoanei, articolul 18, cu privire la libera circulație și cetățenie, articolul 19, cu privire la viață independentă și integrare în comunitate, articolul 21, cu privire la libertatea de exprimare și de opinie și accesul la informație, articolul 22, cu privire la respectarea vieții private, articolul 23, cu privire la respectarea domiciliului și a familiei, articolul 24, cu privire la educație, articolul 29, cu privire la participarea la viața politică și publică, precum și articolul 30, cu privire la participarea la viața culturală, la activități recreative, de agrement și sportive.

91 — Formularea respectivului articol 27 alineatul (1) este reprodusă parțial la punctul 9 din prezentele concluzii. Potrivit alineatului (2) din acest articol, „[s]tatele părți garantează că persoanele cu handicap […] sunt protejate, *la fel ca celelalte persoane*, de munca forțată sau obligatorie” (sublinierea noastră).

92 — Sublinierea noastră. A se vedea în special Hotărârea din 11 aprilie 2013, HK Danmark (C-335/11 și C-337/11, EU:C:2013:222, punctele 38, 41, 47 și 54), Hotărârea din 4 iulie 2013, Comisia/Italia (C-312/11, nepublicată, EU:C:2013:446, punctele 56 și 59), Hotărârea din 18 martie 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159, punctele 76 și 80), precum și Hotărârea din 18 decembrie 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, punctele 53, 59 și 60).

93 — Astfel, în comunicatul de presă al Comisiei cu privire la această ratificare (comunicat la 5 ianuarie 2011, IP/11/4), se arată că Convenția ONU privind handicapul „obligă părțile să asigure că persoanele cu handicap își pot exercita drepturile pe deplin, *în condiții de egalitate cu toți ceilalți cetățeni*” (sublinierea noastră).

94 — A se vedea punctele 51 și urm. din prezentele concluzii.

93. În sfârșit, observăm, în ceea ce privește în special prezentul litigiu, că nu reiese din nicio dispoziție a respectivei convenții că statelor contractante le-ar reveni o obligație de a menține pe cât posibil o persoană cu handicap în postul său atunci când acesta a fost desființat, astfel încât doamna Milkova ar putea beneficia de un tratament mai favorabil decât a solicitat.

94. Chiar presupunând că articolul 5 alineatul (2) din Convenția ONU privind handicapul prevede situații care nu sunt reglementate de Directiva 2000/78, astfel cum instanța de trimitere pare să aibă în vedere, acest aspect ar fi irelevant în opinia noastră, dat fiind că dispozițiile acestei convenții nu sunt direct aplicabile în dreptul Uniunii [95] și că acestea nu pot avea o incidență în privința directivei menționate decât în temeiul unei interpretări conforme dispozițiilor acesteia, care stabilesc ele însele domeniul de aplicare al acesteia.

95. În concluzie, considerăm, cu titlu principal, că nu este necesar în acest caz să se interpreteze Directiva 2000/78 în lumina Convenției ONU privind handicapul și, în subsidiar, că, în cazul în care Curtea nu împărtășește punctul nostru de vedere, ar trebui ca aceasta să realizeze interpretarea reținând că respectiva convenție are ca scop să asigure o egalitate de tratament nu între diferitele categorii de persoane cu handicap, ci între toate acestea din urmă și persoanele care nu prezintă un handicap.

D – *Cu privire la o eventuală extindere a domeniului de aplicare personal al normelor naționale care protejează salariații cu handicap (a patra întrebare)*

96. A patra întrebare preliminară este adresată în subsidiar, întrucât are în vedere ipoteza în care Curtea ar oferi un „răspuns negativ la prima și la cea de a treia întrebare”.

97. În esență, instanța de trimitere ridică problema dacă obligația de a respecta atât normele de drept internațional respective, cât și pe cele de drept al Uniunii – care incumbă autorităților din Republica Bulgaria – impune ca, într-o situație precum cea din litigiul principal, domeniul de aplicare al normelor naționale care protejează salariații cu handicap, indiferent dacă sunt angajați în sectorul privat sau în sectorul public, în cazul concedierii [96] să fie înțeleasă astfel încât aceste norme de protecție să se aplice și funcționarilor care au același tip de handicap, pentru a se conforma principiului egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă. Doamna Milkova și-a exprimat de asemenea punctul de vedere în acest sens [97].

98. Din decizia de trimitere reiese că adresarea acestei întrebări are legătură cu faptul că reglementarea bulgară în cauză este aplicată în mod strict de instanțele naționale [98] și că această abordare riguroasă s-ar putea dovedi neconformă cu dispozițiile de dreptul Uniunii, astfel cum sunt interpretate în special în lumina Convenției ONU privind handicapul [99], care ar impune o protecție echitabilă și efectivă prin legea împotriva discriminării în raport cu toate persoanele cu handicap.

95 — A se vedea punctul 82 din prezentele concluzii.

96 — Și anume normele prevăzute la articolul 333 alineatul 1 punctul 3 din Codul muncii coroborat cu articolul 328 alineatul 1 punctul 2 din același cod.

97 — În răspunsul său scris la întrebările adresate de Curte, doamna Milkova a susținut că, din moment ce legislația națională în cauză determină o diferență de tratament în privința persoanelor cu handicap, chiar dacă această diferență are ca fundament raportul de muncă, și nu handicapul, ar trebui să se aplice articolul 333 alineatul 1 punctul 3 din Codul muncii atât salariaților cu handicap, cât și funcționarilor, prin analogie cu cei care sunt salariați, și, ca urmare a adăugării unei astfel de dispoziții în Legea funcționarului public, să se armonizeze această legislație cu normele de dreptul Uniunii.

98 — A se vedea punctele 35 și urm. din prezentele concluzii.

99 — În ceea ce privește „respectarea dispozițiilor de drept internațional” de un stat membru care este menționată în a patra întrebare preliminară, amintim că Curtea nu este competentă să se pronunțe cu titlu preliminar asupra unei astfel de probleme de drept și că este necesară reformularea respectivei întrebări în această privință (a se vedea punctele 75 și urm. din prezentele concluzii).

99. La fel ca guvernul bulgar și Comisia, considerăm că, având în vedere că propunem să se răspundă limitativ la întrebările preliminare precedente și având în vedere caracterul condițional al celei de a patra întrebări, nu este necesar să se răspundă la aceasta din urmă și, prin urmare, să se formuleze considerații specifice referitoare la ea.

100. Ca ultim subsidiar și pentru orice eventualitate, în ceea ce privește rolul care poate reveni instanțelor naționale de a asigura respectarea deplină de un stat membru a obligațiilor sale care decurg din dreptul Uniunii, problematică pe care o considerăm a se afla la baza celei de a patra întrebări preliminare, vom face trimitere doar la jurisprudența Curții cu privire la acest subiect și în mod special la hotărârile pronunțate în materie de discriminări instituite prin normele de drept naționale în domeniul dreptului muncii [100].

V – Concluzie

101. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă, Bulgaria) după cum urmează:

„Directiva 2000/78/CE a Consiliului din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă trebuie interpretată în sensul că nu se aplică într-o situație în care diferența de tratament introdusă prin reglementarea națională în cauză, între salariați și funcționari care au același tip de handicap, se întemeiază nu pe criteriul handicapului, ci pe natura raportului de muncă dintre aceste două categorii de persoane cu handicap și angajatorul lor.”

100 — În ceea ce privește obligația instanțelor naționale de a interpreta o normă de drept națională astfel încât să permită aplicarea sa în conformitate cu cerințele dreptului Uniunii, a se vedea în special Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Fenoll (C-316/13, EU:C:2014:1753, punctele 55 și urm., precum și jurisprudența citată), Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza DI (C-441/14, EU:C:2015:776, punctele 42 și urm.), precum și Hotărârea din 19 aprilie 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278, punctele 28 și urm., precum și jurisprudența citată).