Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M ME ELEANOR SHARPSTON
présentées le 20 septembre 2012 [1]

Affaire C-363/11

Commissaire de l'Elegktiko Synedrio auprès du ministère de la Culture et du Tourisme
contre
Service de contrôle comptable du ministère de la Culture et du Tourisme
et
Konstantinos Antonopoulos

[demande de décision préjudicielle formée par l'Elegktiko Synedrio (Grèce)]

«Renvoi préjudiciel — Notion de 'juridiction d'un des États membres' au sens de l'article 267 TFUE — Cour des comptes statuant sur une autorisation préalable d'une dépense publique — Politique sociale — Contrat de travail à durée déterminée — Conditions de travail ou d'emploi — Congé syndical»

1. Dans le contexte de la procédure pendante devant lui, l'Elegktiko Synedrio (Cour des comptes, Grèce) demande à la Cour de répondre à quatre questions concernant la compatibilité avec le droit de l'Union européenne de règles nationales dont il résulte que, lorsque les travailleurs du secteur public ont droit à un congé syndical, ce congé est rémunéré ou non selon la classification de la relation de travail, en particulier selon qu'elle est à durée indéterminée ou déterminée.

2. Dans son ordonnance de renvoi, l'Elegktiko Synedrio s'attache aussi à démontrer que, dans le cadre de cette procédure, il est une «juridiction d'un des États membres», au sens de l'article 267 TFUE, tel qu'interprété par la Cour. Ce point doit, dès lors, être vérifié.

3. Je diviserai, par conséquent, mes conclusions en deux parties concernant, premièrement, la compétence de l'Elegktiko Synedrio pour présenter une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE et, deuxièmement, les questions préjudicielles déférées.

4. Des observations écrites ont été présentées par M. Konstantinos Antonopoulos, dont le paiement du congé est en cause, par le gouvernement hellénique et par la Commission européenne. À l'audience du 14 juin 2012, les mêmes parties ont présenté des observations orales, dans lesquelles elles ont été invitées à se concentrer sur la compétence de l'Elegktiko Synedrio pour présenter une demande de décision préjudicielle.

1 — Langue originale: l'anglais.

Sur la compétence de l'Elegktiko Synedrio pour présenter une demande de décision préjudicielle

Cadre juridique

Droit de l'Union européenne

5. Conformément à l'article 267, premier alinéa, TFUE, la Cour est compétente pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation du droit de l'Union européenne. Le deuxième alinéa du même article dispose: «Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des États membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de statuer sur cette question».

Droit hellénique

6. L'Elegktiko Synedrio a été créé, peu après que la Grèce a obtenu son indépendance de l'empire ottoman, par un décret du 27 septembre 1833, en tant qu'organe combinant à la fois des fonctions administratives et judiciaires sur le modèle de la Cour des comptes française.

7. La troisième partie, section I, de la Constitution hellénique de 1975, telle que révisée, concerne la structure de l'État. Dans cette section, l'article 26 prévoit la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. La section V (articles 87 à 100 bis) concerne le pouvoir judiciaire.

8. L'article 87 prévoit, en particulier, que la justice est rendue par des juridictions composées de magistrats professionnels qui jouissent d'une indépendance fonctionnelle et personnelle et que, dans l'exercice de leurs fonctions, ils sont soumis seulement à la Constitution et aux lois.

9. L'article 93 de la Constitution hellénique dispose en particulier:

«2. Les audiences de toutes les juridictions sont publiques, sauf lorsque la juridiction décide que la publicité serait contraire aux bonnes mœurs ou que des raisons particulières exigent que la vie privée ou familiale des parties soit protégée.

3. Toutes les décisions juridictionnelles doivent être spécifiquement et complètement motivées et prononcées en audience publique. […]»

10. L'article 98 de la Constitution dispose:

«1. De la compétence de l'Elegktiko Synedrio relèvent notamment:

a) le contrôle des dépenses de l'État, ainsi que des collectivités locales ou des autres personnes morales qui sont soumises à ce contrôle par une disposition légale spéciale;

b) le contrôle des contrats d'une grande valeur économique auxquels sont parties contractantes l'État ou une autre personne morale assimilée à l'État de ce point de vue, ainsi qu'il est prévu par la loi;

c) le contrôle des comptes des comptables publics et des collectivités locales ou autres personnes morales soumises au contrôle visé sous a);

d) la formulation d'un avis sur les projets de loi concernant les pensions ou la reconnaissance d'un service comme donnant droit à une pension, conformément à l'article 73, paragraphe 2, ainsi que sur tout autre sujet déterminé par la loi;

e) la rédaction et la présentation d'un rapport à la Chambre des députés sur la loi de règlement et le bilan de l'État, conformément à l'article 79, paragraphe 7;

f) le jugement des litiges relatifs à l'octroi de pensions et au contrôle des comptes visé sous c) ci-dessus;

g) le jugement des affaires relatives à la responsabilité des fonctionnaires publics, civils ou militaires, ainsi qu'à celle des agents des collectivités locales, des autres personnes morales de droit public, pour tout dommage causé intentionnellement ou par négligence à l'État, aux collectivités locales ou aux autres personnes morales de droit public.

2. Les compétences de l'Elegktiko Synedrio sont réglementées et exercées ainsi qu'il est prévu par la loi.

Les dispositions de l'article 93, paragraphes 2 et 3, ne s'appliquent pas aux cas visés sous a) à d) du paragraphe précédent.

3. Les décisions de l'Elegktiko Synedrio concernant les affaires visées au paragraphe 1 ne sont pas soumises au contrôle du Symvoulio tis Epikrateias [Conseil d'État].»

11. Le statut de l'Elegktiko Synedrio a été codifié par le décret présidentiel 774/1980 (ci-après le «décret présidentiel»).

12. En vertu de l'article 3 de ce décret, l'Elegktiko Synedrio comprend un président, un certain nombre de vice-présidents et un certain nombre de juges, répartis en deux catégories [2].

13. L'article 4 dispose que, dans l'exercice de ses fonctions, l'Elegktiko Synedrio est assisté par du personnel judiciaire. Sur son site web [3], il ajoute: «Des bureaux de vérification des comptes, dirigés par des commissaires de la Cour (c'est-à-dire des fonctionnaires de justice qui ont un diplôme universitaire et plus de quinze ans d'expérience et le rang de chef de division) sont situés dans les ministères, les préfectures et les municipalités importantes et sont compétents pour effectuer à la fois des contrôles a priori et a posteriori. […]».

14. L'article 7 concerne la composition des formations judiciaires de l'Elegktiko Synedrio. En vertu de l'article 7, paragraphe 1, il peut siéger en formation plénière, en chambres ou en «klimakia» (qui semblent être des formations sui generis exerçant à la fois des fonctions judiciaires et administratives). En vertu de l'article 7, paragraphe 3, chaque chambre est présidée par un vice-président (ou par le président), siégeant avec quatre magistrats, deux conseillers («symvouloi») et deux assesseurs («paredroi»); ces derniers sont simplement consultés et n'ont pas voix délibérative dans le cadre de la décision finale.

15. L'article 17 du décret présidentiel concerne la compétence de l'Elegktiko Synedrio pour vérifier qu'une dépense publique est correctement autorisée et est conforme à toutes les dispositions légales pertinentes (article 17, paragraphe 1). Lorsqu'il procède à cette vérification, il peut examiner toute question incidente, sous réserve des dispositions relatives à la chose jugée (article 17, paragraphe 3), mais il n'a pas compétence pour contrôler l'opportunité des actes administratifs (article 17, paragraphe 5).

2 — Le gouvernement hellénique a confirmé à l'audience que les juges sont des magistrats professionnels au sens de l'article 87 de la Constitution.

3 — http://www.elsyn.gr/elsyn/files/Greece0012.pdf.

16. L'article 19, paragraphe 1, du décret présidentiel prévoit que le contrôle préalable des ordres de paiement pour les dépenses des ministères est effectué, selon le cas, par des assesseurs ou des commissaires de l'Elegktiko Synedrio, siégeant dans les locaux du ministère en question.

17. Conformément à l'article 21, paragraphe 1, du décret présidentiel, l'assesseur ou le commissaire compétent doit refuser d'autoriser une dépense qui ne satisfait pas aux conditions énoncées à l'article 17, paragraphe 1. Si la dépense lui est alors de nouveau soumise et qu'il considère qu'elle ne satisfait toujours pas à ces conditions, il doit soumettre la question à la chambre compétente de l'Elegktiko Synedrio, qui adopte la décision finale.

18. L'ordonnance de renvoi indique que, conformément à l'article 141 du décret présidentiel 1225/1981 (et par dérogation à l'article 98, paragraphe 2, second alinéa, de la Constitution), cette décision doit indiquer les motifs sur lesquels elle est fondée. Lors de l'audience, il a, cependant, été indiqué qu'aucune disposition n'exigeait que la procédure soit publique et que celle-ci n'impliquait l'échange d'aucun mémoire.

19. L'ordonnance de renvoi explique aussi que, dans des affaires telles que la présente, la procédure devant l'Elegktiko Synedrio ne concerne pas seulement le commissaire et l'autorité dont la dépense n'a pas été autorisée – en tant que parties entre lesquelles la décision est contraignante –, mais aussi la tierce partie revendiquant le bénéfice de cette dépense. Les intérêts de cette partie sont représentés par l'autorité concernée, mais, en cas de décision négative de la chambre compétente, elle peut, pour certains motifs, demander à cette même chambre de retirer sa décision. Excepté dans ces circonstances limitées, cette décision est définitive et non susceptible d'appel.

20. Lors de l'audience, cependant, le conseil de M. Antonopoulos et l'agent du gouvernement hellénique ont tous deux reconnu que la tierce partie n'était pas, en fait, partie à la procédure devant l'Elegktiko Synedrio, qui concerne seulement une divergence de vues entre le commissaire et l'autorité souhaitant effectuer la dépense au sujet de la légalité de celle-ci et de la procédure suivie.

21. L'Elegktiko Synedrio explique, en outre – et cela a été admis lors de l'audience –, que sa décision n'est pas revêtue de l'autorité de chose jugée dans le cas d'une procédure engagée devant les juridictions administratives par un particulier sollicitant d'une autorité administrative le paiement d'une somme qui n'a pas été autorisé. Dans de tels cas, l'article 17 de la loi 2145/1993 exige que ce particulier produise la décision pertinente de la chambre concernée (ou une attestation établissant que la décision refusant l'autorisation n'a pas été soumise au contrôle ou que ce contrôle, effectué par une chambre, est en cours) et que la juridiction saisie du litige doit prendre cette décision en considération avant de rendre sa propre décision.

Procédure menée en l'espèce devant l'Elegktiko Synedrio

22. La procédure pendante devant l'Elegktiko Synedrio concerne un ordre de paiement émis par le service de contrôle comptable du ministère de la Culture et du Tourisme hellénique (ci-après le «ministère») concernant le versement à M. Antonopoulos d'une somme représentant la rémunération d'un congé syndical. Nul ne conteste que cette procédure relève de la compétence régie par l'article 98, paragraphe 1, sous a), de la Constitution hellénique et l'article 17 du décret présidentiel. Cependant, l'Elegktiko Synedrio indique, dans son ordonnance de renvoi, que, en vertu du droit national, seule la compétence régie par l'article 98, paragraphe 1, sous f) et g), de la Constitution est considérée comme strictement judiciaire [4].

4 — Lors de l'audience, le gouvernement hellénique a indiqué que le Symvoulio tis Epikrateias avait récemment confirmé cette position dans son arrêt 22/2009.

23. L'ordre de paiement en question a été soumis au commissaire de l'Elegktiko Synedrio compétent pour le ministère (ci-après le «commissaire») en vue d'un contrôle préalable. Le commissaire a refusé son autorisation au motif que, en vertu du droit national, du fait de sa qualité de travailleur employé dans le secteur public dans le cadre d'une relation de travail à durée déterminée n'occupant pas un emploi organique, M. Antonopoulos n'avait pas droit à un congé syndical rémunéré [5].

24. Puisque l'ordre de paiement concernait un paiement qu'il avait déjà refusé d'autoriser, le commissaire a, conformément à l'article 21, paragraphe 1, du décret présidentiel, renvoyé l'affaire à la première chambre de l'Elegktiko Synedrio pour qu'elle statue.

25. Cette chambre considère qu'une interprétation du droit de l'Union européenne lui est nécessaire pour décider si la position du commissaire et la législation nationale sur laquelle elle est basée sont conformes aux règles de l'Union européenne relatives à l'égalité de traitement, en particulier entre les travailleurs à durée déterminée et ceux à durée indéterminée.

Appréciation

26. Selon une jurisprudence constante, pour apprécier si l'organisme de renvoi est une juridiction aux fins de l'article 267 TFUE, question qui relève uniquement du droit de l'Union, la Cour tient compte d'un ensemble d'éléments, tels que l'origine légale de l'organisme, sa permanence, le caractère obligatoire de sa juridiction, la nature contradictoire de la procédure, l'application, par l'organisme, des règles de droit, ainsi que son indépendance. En outre, les juridictions nationales ne sont habilitées à saisir la Cour que si un litige est pendant devant elles et si elles sont appelées à statuer dans le cadre d'une procédure destinée à aboutir à une décision de caractère juridictionnel [6].

27. Il convient donc de déterminer l'habilitation d'un organisme à saisir la Cour selon des critères tant structurels que fonctionnels. Un organisme peut être qualifié de «juridiction» lorsqu'il exerce des fonctions juridictionnelles, mais non lorsqu'il exerce des fonctions de nature administrative. Il est donc nécessaire de déterminer quelle est la nature spécifique des fonctions qu'il exerce dans le contexte normatif particulier dans lequel il effectue un renvoi préjudiciel. À cette fin est sans influence le fait que, lorsqu'il est autrement composé ou qu'il exerce d'autres fonctions, l'organisme concerné doit être qualifié de juridiction aux fins de l'article 267 TFUE. La Cour a ainsi estimé que la Corte dei conti (Cour des comptes, Italie) n'exerce pas de fonction juridictionnelle lorsqu'elle effectue un contrôle a posteriori des dépenses des services de l'État – rôle administratif consistant à évaluer et à vérifier les résultats de l'activité administrative [7].

28. C'est la seconde fois que l'Elegktiko Synedrio présente une demande de décision préjudicielle à la Cour. La première fois [8], sa compétence pour présenter une telle demande n'a pas été contestée. Dans la procédure au principal dans cette affaire, l'Elegktiko Synedrio devait trancher un litige concernant l'octroi d'une pension à une personne qualifiée à cette fin de fonctionnaire. Sa compétence relevait ainsi de l'article 98, paragraphe 1, sous f), de la Constitution hellénique, concernant le règlement des

5 — De plus amples détails figurent ci-après, dans la partie consacrée aux questions déférées (voir points 58 et suiv.).

6 — Voir, en dernier lieu, arrêt du 19 avril 2012, Grillo Star Fallimento (C-443/09, points 20 et 21 ainsi que jurisprudence citée).

7 — Voir ordonnances du 26 novembre 1999, ANAS (C-192/98, Rec. p. I-8583, points 22 à 25) et RAI (C-440/98, Rec. p. I-8597, points 13 à 16). Plus tard, dans l'arrêt du 21 décembre 2011, Cicala (C-482/10, Rec. p. I-14139), la Cour a estimé qu'elle n'était pas compétente pour répondre aux questions posées par la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, mais c'était au motif que la décision de renvoi ne contenait pas d'informations suffisantes pour établir un lien entre les questions déférées et les règles du droit de l'Union européenne dont l'interprétation était sollicitée; la Cour s'est expressément abstenue d'examiner si, dans le contexte du litige au principal, l'organisme de renvoi était une juridiction au sens de l'article 267 TFUE (point 31 de l'arrêt).

8 — Arrêt du 22 novembre 1995, Vougioukas (C-443/93, Rec. p. I-4033).

litiges, alors que, en l'espèce, sa compétence relève de l'article 98, paragraphe 1, sous a), de la Constitution et concerne le contrôle des dépenses de l'État. Il apparaît que la première compétence est considérée comme strictement judiciaire au regard du droit national, tandis que la seconde ne l'est pas [9].

29. Les doutes qui peuvent exister quant à la compétence de l'Elegktiko Synedrio pour présenter une demande de décision préjudicielle en l'espèce ne concernent donc pas sa nature intrinsèque. Ce qui est essentiel à cet égard, c'est qu'il n'est pas contesté qu'il s'agit d'un organisme permanent établi par la loi, composé de magistrats dont l'indépendance n'est pas mise en cause, dont la compétence est (dans des affaires telles que la présente affaire) obligatoire et qui applique des règles de droit, y compris (dans des affaires telles que la présente affaire) des règles du droit de l'Union européenne. Ces doutes concernent plutôt certains aspects de sa fonction dans la procédure au principal. En particulier, il semble important d'examiner si l'Elegktiko Synedrio est appelé, dans un contexte judiciaire, à trancher de manière indépendante un litige entre parties ou, dans un contexte administratif, à réexaminer une décision prise par un membre de son propre personnel, et si sa décision aura le même statut et les mêmes effets qu'une décision d'une juridiction ordinaire.

30. Avant d'examiner ces points, il peut être utile de réfléchir brièvement à l'historique de la jurisprudence de la Cour en la matière. La qualification d'un organisme de renvoi comme juridiction d'un des États membres n'est pas une question qui s'est posée fréquemment au cours des premières années d'existence de la Cour [10], mais, durant ces trois dernières décennies environ, quelque 50 décisions ont été rendues dans des affaires suscitant des doutes à cet égard [11].

31. Les plus instructives sont les onze affaires où la Cour a exprimé un avis opposé à celui de son avocat général. Elles se répartissent approximativement de manière égale entre celles où l'avocat général a estimé que l'organisme de renvoi ne devait pas être considéré comme une juridiction d'un des États membres, mais où la Cour a jugé qu'il devait l'être (six affaires [12]) et celles où la situation était inverse (cinq affaires [13]). Ce qui est frappant, c'est que, dans le premier groupe d'affaires, trois avocats généraux ayant tous une formation en droit romano-civiliste [14] ont défendu essentiellement la thèse selon laquelle seules les juridictions au sens strict sont compétentes pour poser des questions préjudicielles, tandis que, dans le second groupe, quatre avocats généraux ayant une formation en droit non romano-civiliste, principalement en common law [15], ont soutenu, dans les grandes lignes, que, dans l'intérêt de l'économie de procédure et de l'application uniforme du droit de l'Union européenne, la Cour doit, d'une manière générale, répondre aux questions pertinentes posées par des organismes qui présentent des caractéristiques d'une juridiction et qui doivent appliquer le droit pour trancher un véritable litige.

9 — Voir point 22 ci-dessus.

10 — La seule occasion avant 1980 semble avoir été l'arrêt du 30 juin 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, Rec. p. 377), bien que la question ait été évoquée dans l'arrêt du 14 décembre 1971, Politi (43/71, Rec. p. 1039), et que la Cour ait pu y faire référence incidemment dans d'autres affaires.

11 — Il y a une légère tendance générale en faveur de l'acceptation, plutôt que du refus, d'une décision de renvoi émanant d'un organisme dont le statut est contesté. À peu près dans les quatre cinquièmes de ces cas, le résultat paraît avoir été relativement clair: soit l'arrêt de la Cour se conforme à la solution recommandée par l'avocat général, soit la question a été tranchée sans que des conclusions aient été formellement présentées, ce qui donne à penser, d'une manière générale, qu'il n'y avait pas de difficulté ou de controverse.

12 — Arrêts du 17 septembre 1997, Dorsch Consult (C-54/96, Rec. p. I-4961); du 4 février 1999, Köllensperger et Atzwanger (C-103/97, Rec. p. I-551); du 21 mars 2000, Gabalfrisa e.a. (C-110/98 à C-147/98, Rec. p. I-1577); du 6 juillet 2000, Abrahamsson et Anderson (C-407/98, Rec. p. I-5539); du 29 novembre 2001, De Coster (C-17/00, Rec. p. I-9445), et du 18 octobre 2007, Österreichischer Rundfunk (C-195/06, Rec. p. I-8817).

13 — Arrêts du 19 octobre 1995, Job Centre (C-111/94, Rec. p. I-3361); du 12 novembre 1998, Victoria Film (C-134/97, Rec. p. I-7023); du 31 mai 2005, Syfait e.a. (C-53/03, Rec. p. I-4609); du 27 avril 2006, Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, Rec. p. I-3561), et du 14 juin 2011, Miles e.a. (C-196/09, Rec. p. I-5105).

14 — Avocats généraux Tesauro (affaire Dorsch Consult), Saggio (affaires Köllensperger et Atzwanger, Gabalfrisa e.a. et Abrahamsson et Anderson) et Ruiz-Jarabo Colomer (affaires De Coster et Österreichischer Rundfunk).

15 — Avocats généraux Elmer (affaire Job Centre), Fennelly (affaire Victoria Film) et Jacobs (affaires Syfait e.a. et Standesamt Stadt Niebüll), ainsi que moi-même (affaire Miles e.a. – bien qu'il faille faire observer que ce qui était en cause dans cette affaire, c'était le statut de juridiction *d'un des États membres* de l'organisme plutôt que son statut de juridiction en tant que tel).

32. On pourrait penser que, en renonçant à adopter aucune de ces deux thèses, la Cour a suivi une judicieuse ligne de conduite intermédiaire entre le formalisme méditerranéen et l'absence de formalisme anglo-scandinave – bien que, comme l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer l'a fait observer dans ses conclusions relatives à l'affaire De Coster [16], il soit aussi tout simplement possible que la méthode ait été, d'une manière générale, casuistique, plutôt que scientifique. J'estime qu'il conviendrait que la Cour indique, dans le cadre de la présente affaire ou en une autre occasion appropriée dans un futur pas trop éloigné, si, eu égard au corpus jurisprudentiel maintenant considérable qu'elle a amassé, elle fait sienne l'une ou l'autre des thèses défendues par ses avocats généraux dans les affaires susmentionnées, si elle se conforme à un principe directeur qui diffère de l'une ou l'autre de ces thèses ou si, simplement, chaque cas doit être examiné en partant de zéro et en fonction de ses caractéristiques propres.

33. Je ne tenterai pas ici de retracer complètement, une fois encore, l'évolution de la jurisprudence de la Cour; cela a été fait un certain nombre de fois dans les conclusions relatives à des affaires où la Cour a déjà statué, en particulier celles citées dans les notes 12 et 13 ci-dessus. Je voudrais simplement mettre en évidence trois points que la Cour devrait, selon moi, prendre en considération.

34. Premièrement, bien que la décision portant sur le point de savoir si un organisme est une «juridiction d'un des États membres» relève exclusivement du droit de l'Union européenne (et de la Cour), elle ne peut être prise que sur la base des règles qui régissent l'organisme en question et la procédure spécifique pendante devant lui. Ces règles relèvent du droit national. La Cour doit, par conséquent, fonder sa décision sur les règles régissant le fonctionnement de l'organisme en question, bien qu'elle n'ait pas compétence pour interpréter ces règles. Même s'il est peu vraisemblable que la Cour se méprenne ou commette une erreur sur ce point, cette possibilité ne peut être exclue. Il me semble, dès lors, que, si la Cour doit se tromper un tant soit peu, elle doit s'efforcer de le faire en courant un risque moindre plutôt qu'un risque plus important. Le risque moindre consiste à répondre à un organisme dont la compétence pour présenter une demande de décision préjudicielle n'est pas clairement établie, alors que le risque le plus important consiste à laisser une question de droit de l'Union européenne sans solution, ce qui implique la possibilité d'une application divergente au niveau national.

35. Deuxièmement, j'ai cité cinq affaires dans lesquelles l'avocat général a considéré que le renvoi devait être accepté, mais où la Cour en a décidé autrement. Après trois de ces affaires, les questions auxquelles la Cour n'avait pas répondu lui ont été de nouveau déférées dans des procédures différentes mais analogues et elle a dû y répondre. Dans chacune de ces trois affaires, de nouvelles conclusions ont été nécessaires (présentées par un avocat général différent dans deux de ces affaires), de telle sorte que les questions de fond ont été analysées deux fois par un avocat général et que la Cour y a répondu quelque deux ou trois ans après son premier arrêt [17]. De tels cas ne témoignent pas de la plus grande économie de procédure.

16 — Précitée à la note 12 ci-dessus, point 14 des conclusions.

17 — Des questions identiques en substance à celles posées dans l'affaire C-111/94, Job Centre, ont été déférées de nouveau dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 11 décembre 1997, Job Centre (C-55/96, Rec. p. I-7119), par la juridiction connaissant de l'appel interjeté contre le jugement de la juridiction dont le renvoi avait été jugé irrecevable; des questions identiques à celles de l'affaire Syfait e.a. ont été déférées par une juridiction différente dans les affaires jointes ayant donné lieu à l'arrêt du 16 septembre 2008, Sot. Lélos kai Sia e.a. (C-468/06 à C-478/06, Rec. p. I-7139); et la même question essentiellement que dans l'affaire Standesamt Stadt Niebüll a été déférée dans une procédure différente trouvant son origine dans les mêmes faits dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 14 octobre 2008, Grunkin et Paul (C-353/06, Rec. p. I-7639). Dans ces deux dernières affaires, l'avocat général Jacobs, qui avait présenté les premières conclusions, avait quitté la Cour et avait été remplacé par un autre avocat général (l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer et moi-même respectivement).

36. Troisièmement, je rappelle les mots de l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer dans ses conclusions relatives à l'affaire Österreichischer Rundfunk [18]: «[…] il y a lieu [d'accepter] l'intervention des organes non judiciaires dans ce dialogue […] lorsque leurs décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel laissant le dernier mot à l'ordre juridique national, condition qui leur ouvre l'accès à la voie préjudicielle, afin de conjurer le risque de laisser des secteurs du droit [de l'Union européenne] en dehors de l'intervention uniformisatrice de la Cour».

37. Eu égard à ces considérations, compte tenu de la jurisprudence de la Cour en la matière, je donne la préférence à une approche libérale dans les affaires où une application des critères définis par la Cour [19] laisse subsister des doutes.

38. Pour en revenir à la présente affaire, je note quatre facteurs qui pourraient amener la Cour à considérer que l'Elegktiko Synedrio n'est pas compétent pour présenter une demande de décision préjudicielle dans la présente procédure. Premièrement, cette procédure n'est pas considérée comme strictement juridictionnelle au regard du droit national. Deuxièmement, le contrôle a priori des dépenses de l'État effectué par l'Elegktiko Synedrio pourrait être comparé au contrôle a posteriori dont la Cour a considéré qu'il avait un caractère administratif plutôt que juridictionnel dans les affaires ANAS et RAI [20]. Troisièmement, une des parties à la procédure au principal – le commissaire – est un fonctionnaire de l'Elegktiko Synedrio lui-même. Quatrièmement, bien que la décision qui doit être prise par la chambre concernée soit définitive quant à l'autorisation préalable de la dépense en question et ne soit pas soumise au contrôle d'une instance supérieure, elle n'est pas définitive en ce qui concerne le droit de M. Antonopoulos d'être payé; en cas de décision négative, il peut encore, semble-t-il, introduire un recours devant les juridictions administratives et leur demander d'ordonner au ministère de le payer, auquel cas, s'il était fait droit à sa demande, la dépense devrait être autorisée.

39. Le premier point, à mon avis, n'est nullement décisif. La Cour a constamment jugé que c'est la qualification d'un organisme, ou d'une procédure, en droit de l'Union européenne, et non en droit national, qui détermine si l'organisme de renvoi est compétent pour présenter une demande de décision préjudicielle [21].

40. Il ne me semble pas non plus que les décisions rendues par la Cour dans les affaires ANAS et RAI puissent être effectivement transposées dans la présente affaire. Il est vrai qu'un contrôle d'une dépense publique présentera toujours un grand nombre de caractéristiques identiques, qu'il soit effectué a priori ou a posteriori. Cependant, il ressort des ordonnances rendues dans ces affaires antérieures que la Cour s'est fondée spécifiquement sur les observations du gouvernement italien et de la Commission, qui ont souligné les différences entre les contrôles a priori et a posteriori effectués par la Corte dei conti. En particulier, alors que le premier était, à de nombreux égards, comparable à une fonction juridictionnelle, le second ne consistait pas seulement en une évaluation postérieure de mesures qui avaient déjà été mises en œuvre, mais était fondé sur des critères qui n'étaient pas tirés seulement de règles de droit [22]. En l'espèce, le rôle de l'Elegktiko Synedrio consiste à déterminer si une dépense envisagée doit être autorisée ou non, conformément, seulement, à des règles de droit.

41. En ce qui concerne le troisième point, la présente affaire pourrait être comparée à l'affaire Corbiau [23], où une question avait été déférée par le directeur des contributions directes et des accises du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre d'une réclamation introduite par un contribuable à l'encontre d'une décision d'un service placé sous l'autorité du même directeur. La Cour a jugé que,

18 — Précitées à la note 12 ci-dessus, point 37.

19 — Voir points 26 et 27 ci-dessus.

20 — Citées à la note 7 ci-dessus.

21 — Voir point 26 ci-dessus.

22 — Voir, en particulier, points 16 et suiv. de l'ordonnance ANAS, citée à la note 7 ci-dessus.

23 — Arrêt du 30 mars 1993 (C-24/92, Rec. p. I-1277, points 15 à 17); voir aussi conclusions de l'avocat général Darmon, points 3 à 55.

bien que le directeur soit considéré tant par le gouvernement luxembourgeois que par la Commission comme exerçant une fonction à caractère suffisamment juridictionnel dans le cadre de cette procédure, il n'agissait pas en qualité de tiers par rapport au service qui avait adopté la décision faisant l'objet de la procédure, parce qu'il avait un lien organique évident avec les services qui avaient établi l'imposition contestée et contre laquelle la réclamation introduite devant lui était dirigée. De même, dans l'arrêt Syfait e.a.[24], la Cour a mis en évidence le lien fonctionnel entre l'Epitropi Antagonismou (commission de la concurrence), organe décisionnel, et son secrétariat, organe d'instruction sur proposition duquel elle adoptait ses décisions.

42. En l'espèce, le gouvernement hellénique se demande, dans ses observations écrites, si l'Elegktiko Synedrio agit en qualité de tiers par rapport au commissaire. L'Elegktiko Synedrio lui-même souligne, dans son ordonnance de renvoi, la complète séparation fonctionnelle entre la chambre concernée et le commissaire, dont le rôle se limite i) à donner et à confirmer son appréciation initiale, ii) à renvoyer le litige à la chambre et iii) à exposer seulement les faits et les motifs pour lesquels il n'approuve pas la dépense. Alors, à la lumière de l'ensemble des observations formulées, la chambre tranche ce qui est présenté dans l'ordonnance de renvoi comme un litige triangulaire entre le commissaire, le service de l'État dont la dépense n'est pas approuvée et le bénéficiaire présumé de la dépense.

43. D'après ce qui a été dit à l'audience, bien que la séparation fonctionnelle entre la chambre concernée et le commissaire n'ait pas été mise en cause, il semble qu'il subsiste des doutes quant au point de savoir si le litige peut vraiment être qualifié de triangulaire. D'un point de vue procédural, il semble plutôt que la chambre soit appelée à trancher entre les positions opposées du ministère et du commissaire[25]. Bien que M. Antonopoulos ait un intérêt indéniable à l'issue de la procédure, il assiste, pour ainsi dire, à celle-ci en simple spectateur. Le gouvernement hellénique et la Commission considèrent, par conséquent, que le rôle joué par la chambre a un caractère interne et administratif. La Commission l'a comparé à celui joué par le Skatterättsnämnden (Suède) dans la procédure au principal dans l'affaire Victoria Film[26], dont la Cour a considéré (contrairement à l'avocat général) qu'il exerçait une fonction administrative lorsqu'il adoptait une décision préalable contraignante.

44. Bien que je comprenne les considérations qui ont conduit le gouvernement hellénique et la Commission à adopter cette position, il me semble que la situation n'est pas nettement tranchée et qu'il faut aussi accorder l'importance qui lui revient au fait que la chambre concernée de l'Elegktiko Synedrio est fonctionnellement indépendante tant du ministre que du commissaire et que son rôle est d'arbitrer entre eux, avec effet contraignant, sur la base de règles de droit. Dans la mesure où le doute est néanmoins possible, je recommande donc que le doute soit résolu dans le sens d'une acceptation, plutôt que d'un refus, du renvoi préjudiciel[27].

45. Enfin, en ce qui concerne le quatrième aspect – portant essentiellement sur le point de savoir si la décision que l'Elegktiko Synedrio rendra dans la procédure au principal a le même statut qu'une décision d'une juridiction ordinaire –, il semble utile d'examiner les deux résultats possibles.

46. Si l'Elegktiko Synedrio décide que le paiement ne doit pas être autorisé, cela n'empêchera pas, semble-t-il, M. Antonopoulos de demander – et éventuellement d'obtenir – réparation devant les juridictions administratives, qui ne seront pas liées par la décision[28]. L'éventuel droit à rémunération dont M. Antonopoulos peut être titulaire semble ainsi n'être pas affecté de manière contraignante par une décision négative de l'Elegktiko Synedrio. Dans ces circonstances, il pourrait paraître raisonnable

24 — Précité à la note 13 ci-dessus, point 33.

25 — Ainsi, si la procédure n'est pas contradictoire en ce qui concerne M. Antonopoulos, il s'avère qu'elle est bien telle en ce qui concerne le ministère et le commissaire.

26 — Précitée à la note 13 ci-dessus.

27 — Voir aussi point 37 ci-dessus.

28 — En fait, il semble même qu'il puisse engager une procédure devant ces juridictions sans attendre la décision de l'Elegktiko Synedrio – voir point 21 ci-dessus.

de considérer qu'il appartient aux seules juridictions administratives, dont la décision serait définitive et contraignante pour toutes les parties, de déférer une question à la Cour. Cependant, il n'en va pas de même dans le cas inverse – c'est-à-dire que le commissaire ne peut introduire, lui aussi, un recours devant les juridictions administratives pour leur demander d'interdire la dépense malgré une décision contraire de la chambre [29]. Si la chambre décide que la dépense doit être autorisée, sa décision ne peut être contestée par le commissaire et la nature même du litige implique que ni le ministère ni M. Antonopoulos ne tenteront de la contester. Dans ce cas, une décision juridiquement définitive et contraignante aura été adoptée et il n'existera aucune possibilité de recours devant une quelconque autre instance judiciaire, que ce soit par la voie d'un appel ou de quelque autre type de procédure – et donc, si l'Elegktiko Synedrio n'est pas considéré comme une juridiction d'un des États membres, aucune possibilité de renvoi à la Cour [30].

47. Il ne paraît pas possible de subordonner la compétence d'un organisme pour présenter une demande de décision préjudicielle à la Cour – et ainsi son statut de juridiction d'un des États membres au sens de l'article 267 TFUE – au point de savoir si la décision qu'il rend pour statuer dans une procédure pendante devant lui sera positive ou négative, lorsqu'une telle décision préjudicielle lui est nécessaire pour rendre cette même décision. Puisque l'une des décisions possibles que l'Elegktiko Synedrio peut prendre a manifestement un statut équivalent à celui d'un jugement d'une juridiction ordinaire, je ne pense pas qu'il faille lui interdire de présenter une demande de décision préjudicielle au motif que l'autre décision possible n'aurait pas un tel statut.

48. Toutes les considérations qui précèdent – en particulier celles exposées aux points 34 à 37 ci-dessus – m'amènent à estimer que, dans le contexte de la procédure pendante devant lui, l'Elegktiko Synedrio doit être considéré, en l'espèce, comme une juridiction d'un des États membres, compétente pour présenter une demande de décision préjudicielle à la Cour au titre de l'article 267 TFUE.

Sur les questions déférées

Cadre juridique

Droit de l'Union européenne

49. La procédure au principal concerne une relation de travail qui a pris fin avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. À cette époque, l'article 136, premier alinéa, CE [31] disposait:

«La Communauté et les États membres, conscients des droits sociaux fondamentaux, tels que ceux énoncés dans la charte sociale européenne signée à Turin le 18 octobre 1961 et dans la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989, ont pour objectifs la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions.»

29 — Voir point 19 ci-dessus.

30 — Voir point 36 ci-dessus.

31 — Devenu maintenant, dans une formulation légèrement différente, l'article 151 TFUE.

50. L'article 137 CE [32] disposait, en particulier:

«1. En vue de réaliser les objectifs visés à l'article 136, la Communauté soutient et complète l'action des États membres dans les domaines suivants:

[…]

b) les conditions de travail;

[…]

5. Les dispositions du présent article ne s'appliquent ni aux rémunérations, ni au droit d'association, ni au droit de grève, ni au droit de *lock-out*.»

51. L'article 139 CE [33] disposait, en particulier:

«1. Le dialogue entre partenaires sociaux au niveau communautaire peut conduire, si ces derniers le souhaitent, à des relations conventionnelles, y compris des accords.

2. La mise en œuvre des accords conclus au niveau communautaire intervient soit selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux États membres, soit, dans les matières relevant de l'article 137, à la demande conjointe des parties signataires, par une décision du Conseil sur proposition de la Commission.

[…]»

52. L'article 12, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte») garantit le «droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association à tous les niveaux, notamment dans les domaines politique, syndical et civique, ce qui implique le droit de toute personne de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts».

53. L'article 20 de la Charte garantit l'égalité en droit et l'article 21, paragraphe 1, interdit toute discrimination «fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle», tandis que l'article 21, paragraphe 2, interdit toute discrimination exercée en raison de la nationalité.

54. L'article 28 de la Charte dispose:

«Les travailleurs et les employeurs, ou leurs organisations respectives, ont, conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales, le droit de négocier et de conclure des conventions collectives aux niveaux appropriés et de recourir, en cas de conflits d'intérêts, à des actions collectives pour la défense de leurs intérêts, y compris la grève.»

32 — Devenu maintenant, dans une formulation légèrement différente, l'article 153 TFUE.

33 — Devenu maintenant, dans une formulation légèrement différente, l'article 155 TFUE.

55. Le 18 mars 1999, trois organisations interprofessionnelles européennes [34] ont conclu un accord-cadre sur le travail à durée déterminée (ci-après l'«accord-cadre»). L'accord-cadre a été joint en annexe à la directive 1999/70/CE [35] (ci-après la «directive»), qui a été adoptée sur la base de l'article 139, paragraphe 2, CE. L'article 2 de la directive exigeait, en fait, des États membres qu'ils fassent en sorte que les dispositions nécessaires à l'application de l'accord-cadre soient mises en vigueur le 10 juillet 2001 (ou, au plus tard, le 1er juillet 2002).

56. La clause 3, point 2, de l'accord-cadre définit le «travailleur à durée indéterminée comparable» comme 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».

57. La clause 4, point 1, de l'accord-cadre dispose:

«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.»

Droit hellénique

58. D'après l'ordonnance de renvoi, l'article 103 de la Constitution, qui définit le statut du personnel de l'État et d'autres organismes publics, distingue trois catégories selon la nature de leur relation de travail. Essentiellement:

a) les fonctionnaires titulaires occupent des emplois organiques prévus par la loi; leurs conditions d'emploi sont régies par une législation spécifique;

b) les travailleurs du secteur public ayant un contrat de travail de droit privé à durée déterminée ou indéterminée occupent certains types d'emplois organiques, mais il ne peuvent être titularisés dans ces emplois ni obtenir qu'un contrat à durée déterminée soit converti en contrat à durée indéterminée; certaines de leurs conditions d'emploi sont régies par une législation spécifique;

c) les travailleurs du secteur public ayant un contrat de droit privé à durée déterminée, recrutés pour satisfaire des besoins imprévus et urgents, n'occupent pas un emploi organique et ne peuvent obtenir que leur contrat soit converti en contrat à durée indéterminée; certaines de leurs conditions d'emploi sont régies par une législation spécifique.

59. La loi 1264/1982 a défini un système de congés syndicaux dont la durée - jusqu'à quinze jours par mois dans certains cas – dépend de l'importance de l'organisation syndicale et des fonctions qu'y occupe le membre de celui-ci. Ces congés devaient être considérés comme temps de travail à toutes fins autres que le droit à rémunération, l'organisation syndicale étant tenue de verser les cotisations de sécurité sociale correspondantes [36]. Cette loi n'opérait pas, à ces fins, de distinction entre les travailleurs ayant les différents types de relation de travail.

34 — La Confédération européenne des syndicats (CES), l'Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE) et le Centre européen des entreprises à participation publique (CEEP).

35 — Directive du Conseil, du 28 juin 1999, concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée (JO L 175, p. 43).

36 — Et, en vertu d'autres dispositions, de payer la rémunération.

60. La loi 1400/1983 a ultérieurement prévu que, pour les fonctionnaires et les travailleurs du secteur public occupant un emploi organique dans le cadre d'une relation de travail de droit privé [catégories a) et b) du point 58 ci-dessus], le congé syndical en question devait être rémunéré. Toutefois, à l'époque concernée par la procédure au principal, un tel droit à rémunération n'existait pas pour les travailleurs du secteur public ayant un contrat de droit privé à durée déterminée, recrutés pour satisfaire des besoins imprévus et urgents et n'occupant pas un emploi organique [catégorie c) du point 58 ci-dessus].

Faits, procédure et questions déférées

61. M. Antonopoulos a été employé par le ministère au titre d'un contrat de droit privé à durée déterminée [relevant de la catégorie c) ci-dessus] de novembre 2008 à octobre 2009. Il était membre d'une organisation syndicale et, durant cette période, il a été autorisé à prendre 34 jours de congé syndical. Le ministère a tenté de lui verser sa rémunération pour ces 34 jours, mais le commissaire a refusé d'autoriser le paiement, au motif que le statut de M. Antonopoulos en matière d'emploi ne lui donnait pas droit à ce paiement.

62. La première chambre de l'Elegktiko Synedrio doit décider si le traitement moins favorable accordé à ceux qui se trouvent dans la situation de M. Antonopoulos est conforme aux exigences du droit de l'Union européenne. Elle demande à la Cour de statuer sur les questions suivantes:

«1) Le paiement ou non d'une rémunération au travailleur pour la période où il est absent de son travail en raison d'un congé syndical constitue-t-il une condition de travail ou une condition d'emploi au regard du droit de l'Union? Plus particulièrement, les dispositions des lois qui prévoient l'octroi d'un congé syndical non rémunéré aux travailleurs employés par l'État dans le cadre d'une relation de travail salarié à durée déterminée qui n'occupent pas un emploi organique et ont la qualité de membres de l'administration d'une organisation syndicale introduisent-elles une 'condition de travail' au sens de l'article 137, paragraphe 1, sous b), CE et une 'condition d'emploi' conformément à la clause 4, point 1, de l'accord-cadre ou bien cette question concerne-t-elle les matières exclues par le droit de l'Union, à savoir les rémunérations et le droit d'association?

2) En cas de réponse affirmative à la question précédente, un travailleur employé dans un service public dans le cadre d'une relation de travail salarié de droit privé à durée indéterminée qui occupe un emploi organique et est affecté à la même tâche qu'un travailleur ayant une relation de travail de droit privé à durée déterminée qui n'occupe pas un emploi organique peut-il constituer un travailleur 'comparable' à ce dernier, au sens des clauses 3, point 2, et 4, point 1, de l'accord-cadre, ou bien le fait que la Constitution nationale (article 103) et les lois assurant l'exécution de celle-ci prévoient pour celui-ci un statut spécifique (conditions de recrutement et garanties plus spéciales visées à l'article 103, paragraphe 3, de la Constitution) suffit-il à le rendre non 'comparable' à un travailleur ayant une relation de travail de droit privé à durée déterminée qui n'occupe pas un emploi organique?

3) En cas de réponse affirmative aux deux questions précédentes: a) au cas où il résulte de la combinaison des dispositions législatives nationales que les travailleurs employés dans un service public dans le cadre d'une relation de travail à durée indéterminée qui occupent un emploi organique et sont membres de l'administration d'une organisation syndicale de deuxième degré bénéficient d'un congé syndical rémunéré (allant jusqu'à neuf jours par mois), tandis que les travailleurs employés dans le même service dans le cadre d'une relation de travail à durée déterminée qui n'occupent pas un emploi organique et ont la même qualité syndicale bénéficient d'un congé syndical de même durée non rémunéré, cette distinction constitue-t-elle un traitement moins favorable de cette seconde catégorie de travailleurs, au sens de la clause 4, point 1, de l'accord-cadre, et b) la durée restreinte de la relation de travail de la seconde

catégorie de travailleurs et les différences que présente, d'une manière générale, son statut (conditions de recrutement, évolution et rupture de la relation de travail) constituent-elles des raisons objectives susceptibles de justifier cette distinction?

4) La distinction litigieuse opérée entre les cadres syndicaux qui travaillent à durée indéterminée dans un service public où ils occupent un emploi organique et les personnes qui, ayant la même qualité syndicale que ces derniers, travaillent à durée déterminée dans le même service et n'occupent pas un emploi organique constitue-t-elle une violation du principe de non-discrimination quant à l'exercice des droits syndicaux, au regard des articles 12, 20, 21 et 28 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ou bien cette distinction peut-elle être justifiée par les différences existant entre les statuts des deux catégories de travailleurs?»

Appréciation

63. M. Antonopoulos, le gouvernement hellénique et la Commission s'accordent, en substance, sur les réponses aux trois premières questions. Essentiellement, ils considèrent que: 1) le paiement ou le non-paiement de la rémunération durant un congé syndical est une «condition de travail» ou une «condition d'emploi», au sens des dispositions pertinentes du droit de l'Union européenne; 2) les deux catégories de travailleurs en question sont «comparables», au sens de l'accord-cadre et 3) la différence de traitement entre celles-ci constitue un traitement «moins favorable» de la seconde catégorie, qui n'est pas justifié par des raisons objectives.

64. En ce qui concerne la quatrième question, les réponses proposées diffèrent légèrement quant à la forme, mais non quant au fond. M. Antonopoulos considère que la différence de traitement viole aussi le principe de non-discrimination quant à l'exercice des droits syndicaux garantis par la Charte; le gouvernement hellénique simplement que la Charte confirme sa conclusion selon laquelle il existe une discrimination injustifiée et la Commission que, une discrimination interdite étant établie dans le contexte de l'accord-cadre, il n'est pas nécessaire de l'examiner à la lumière de la Charte, mais que, en tout cas, les dispositions nationales en cause ne paraissent pas viser directement les droits syndicaux.

65. Ces thèses – qui coïncident largement avec la position que l'Elegktiko Synedrio paraît lui-même incliner à adopter – sont conformes à la jurisprudence constante de la Cour et peuvent être examinées succinctement.

66. Il convient de ne pas perdre de vue que l'accord-cadre s'applique à tous les travailleurs à durée déterminée, sans distinction entre les secteurs public et privé [37].

Première question

67. Une règle prévoyant qu'une rémunération est payée ou non en considération d'un congé syndical accordé par la loi aux travailleurs qui sont responsables d'une organisation syndicale est, à première vue et selon une interprétation évidente de ses termes, une condition d'emploi ou de travail pour ces travailleurs. La question qui se pose est de savoir si une telle interprétation pourrait être affectée par les dispositions de la clause 4, point 1, de l'accord-cadre ou de l'article 137, paragraphe 5, CE (article 153, paragraphe 5, TFUE), qui circonscrit indirectement la base juridique sur le fondement de laquelle la directive incorporant l'accord-cadre au droit de l'Union européenne a été adoptée.

68. Rien dans la clause 4, point 1, de l'accord-cadre ne fournit une raison de s'écarter de cette interprétation.

37 — Voir arrêt du 4 juillet 2006, Adeneler e.a. (C-212/04, Rec. p. I-6057, point 56).

69. En revanche, les articles 136 CE, 137 CE et 139 CE, lus en combinaison, n'autorisaient pas la Communauté (et les articles 153 TFUE, 155 TFUE et 159 TFUE, lus ensemble, n'autorisent pas l'Union) à intervenir dans les domaines, entre autres, des rémunérations et du droit d'association.

70. Cependant, comme tous ceux qui ont présenté des observations en conviennent, cette limitation ne concerne qu'une intervention directe dans ces matières. Elle n'interdit pas les mesures les affectant seulement indirectement. La clause 4, point 1, de l'accord-cadre ne vise pas à réglementer les rémunérations ou le droit d'association quant au fond. Elle exige simplement que, quelles que soient les règles régissant les conditions d'emploi dans les États membres, elles soient appliquées sans discrimination entre travailleurs à durée déterminée et travailleurs à durée indéterminée. La Cour a précisé que l'article 137, paragraphe 5, CE, qui doit faire l'objet d'une interprétation stricte, ne peut empêcher un travailleur à durée déterminée d'invoquer l'exigence de non-discrimination énoncée à la clause 4, point 1, de l'accord-cadre pour revendiquer le bénéfice d'une condition d'emploi réservée aux travailleurs à durée indéterminée [38]. La même conclusion doit valoir par analogie si la différence de traitement litigieuse concerne l'exercice du droit d'association.

71. Par conséquent, le traitement en cause dans la procédure pendante devant l'Elegktiko Synedrio doit être considéré comme relevant de la notion de «conditions d'emploi» figurant à la clause 4, point 1, de l'accord-cadre et comme non concerné par la limitation prévue à l'article 137, paragraphe 5, CE.

Deuxième question

72. Dans ces circonstances, l'Elegktiko Synedrio doit examiner si les deux catégories de travailleurs qui sont traitées différemment sont comparables au sens de l'accord-cadre. Il s'agit d'une question de fait que seul l'Elegktiko Synedrio peut trancher, mais la Cour peut fournir des indications concernant l'interprétation correcte de l'accord-cadre, eu égard aux éléments dont l'Elegktiko Synedrio laisse entendre qu'ils pourraient rendre les catégories non comparables: le fait que les travailleurs d'une catégorie occupent des emplois organiques, tandis que les autres ne sont pas dans ce cas; et qu'un régime d'emploi spécifique est défini pour les premiers et non pour les seconds.

73. Il ressort des termes mêmes de la clause 3, point 2, de l'accord-cadre que ces aspects ne sont pas pertinents pour déterminer si des travailleurs sont comparables ou non. La définition figurant dans cette disposition limite la comparaison à l'identité de l'établissement dans lequel les travailleurs sont occupés et à la nature identique ou similaire du travail qu'ils effectuent, compte tenu de leurs qualifications et compétences. Il s'agit ainsi, comme la Commission le fait observer, d'une approche fonctionnelle, pour laquelle les questions de statut sont dénuées de pertinence.

74. Par conséquent, si, comme cela semble être le cas, l'Elegktiko Synedrio considère que M. Antonopoulos effectuait au ministère un travail qui était le même que, ou était analogue à, celui effectué par des travailleurs ayant une relation de droit privé à durée indéterminée occupant un emploi organique, compte tenu des qualifications et des compétences de chacun, il doit alors conclure que, par rapport à M. Antonopoulos, ces derniers étaient des travailleurs à durée indéterminée comparables au sens de la clause 4, point 1, de l'accord-cadre.

38 — Voir arrêt du 13 septembre 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, Rec. p. I-7109, points 33 et suiv.).

Troisième question

75. L'Elegktiko Synedrio demande essentiellement a) si la différence de traitement en cause constitue un traitement moins favorable des travailleurs se trouvant dans la situation de M. Antonopoulos et b) si les différences entre les relations d'emploi conclues pour une durée limitée (pour satisfaire des besoins d'une durée limitée) et celles d'une durée illimitée, ainsi que les différences entre les régimes d'emploi en général, peuvent être des raisons objectives justifiant cette différence de traitement.

76. En ce qui concerne le premier aspect, il est indubitable que, lorsque deux catégories de travailleurs ont droit à un congé syndical, mais qu'une catégorie a droit à une rémunération pour ce congé alors que l'autre n'y a pas droit, cette dernière catégorie est traitée de manière moins favorable.

77. En ce qui concerne le second aspect, il ressort d'une jurisprudence constante qu'une différence de traitement ne peut être justifiée par des raisons objectives aux fins de la clause 4, point 1, de l'accord-cadre sur la base du fait qu'elle est prévue par une norme générale et abstraite telle qu'une loi ou une convention collective. Il doit, au contraire, exister des éléments précis et concrets caractérisant la condition d'emploi concernée, dans son contexte particulier, ainsi que des critères objectifs et transparents, permettant de vérifier que l'inégalité de traitement répond en fait à un besoin véritable, est apte à atteindre l'objectif poursuivi et est nécessaire à cet effet. Ces éléments peuvent inclure la nature particulière des tâches accomplies ou les caractéristiques inhérentes à celles-ci ou la poursuite d'un objectif légitime de politique sociale. La nature temporaire de l'emploi n'est pas susceptible de constituer, à elle seule, une raison objective à ces fins – si elle l'était, les objectifs de la directive et de l'accord-cadre seraient vidés de leur substance et cela reviendrait à pérenniser le maintien d'une situation défavorable aux travailleurs à durée déterminée[39]. Il doit en aller de même de la durée restreinte de l'emploi, qui est une autre caractéristique fréquente des contrats à durée déterminée.

78. Comme le gouvernement hellénique et la Commission l'ont fait observer, le fait que ce personnel est recruté pour une durée limitée afin de satisfaire à des besoins imprévus et urgents – et que leurs services doivent donc être utilisés au maximum durant cette période – pourrait être susceptible de justifier une règle leur accordant un congé syndical de durée moindre que celui octroyé au personnel à durée indéterminée. Si, cependant, ils bénéficient du même congé que le personnel à durée indéterminée pour les mêmes motifs, une telle circonstance ne justifie pas qu'ils soient privés de leur rémunération pour ce congé, alors que le personnel à durée indéterminée est rémunéré.

Quatrième question

79. L'Elegktiko Synedrio demande si la différence de traitement litigieuse viole le principe de non-discrimination dans l'exercice des droits syndicaux consacré par les articles 12, 20, 21 et 28 de la Charte ou si elle peut être justifiée au motif que les deux catégories de travailleurs ont un statut différent en matière d'emploi.

80. Dans la mesure où la différence de traitement litigieuse constitue manifestement un traitement moins favorable appliqué aux travailleurs à durée déterminée, contraire au principe de non-discrimination énoncé dans la clause 4, point 1, de l'accord-cadre, il est superflu d'examiner si, en l'absence de cette disposition, elle violerait le même principe énoncé par la Charte. Comme la Commission l'indique en substance, il n'est pas nécessaire de faire référence à la Charte lorsque le droit de l'Union européenne est déjà explicite en la matière. A fortiori, la Charte ne peut pas non plus fournir des raisons justifiant une inégalité de traitement lorsque de telles raisons seraient par ailleurs inexistantes.

39 — Voir arrêt du 8 septembre 2011, Rosado Santana (C-177/10, Rec. p. I-7907, points 72 à 74 et jurisprudence citée).

Conclusion

81. À la lumière de l'ensemble des considérations qui précèdent, j'estime que la Cour doit répondre dans les termes suivants aux questions soulevées par l'Elegktiko Synedrio:

«1) Le (non)-paiement de sa rémunération à un travailleur durant un congé syndical est une condition de travail au sens de l'article 137, paragraphe 1, sous b), CE [devenu article 153, paragraphe 1, sous b), TFUE] et une condition d'emploi au sens de la clause 4, point 1, de l'accord-cadre annexé à 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; il n'est pas concerné par l'exclusion des rémunérations et/ou du droit d'association prévue à l'article 137, paragraphe 5, CE (devenu article 153, paragraphe 5, TFUE).

2) Un travailleur employé dans un service public dans le cadre d'une relation de travail salarié de droit privé à durée indéterminée qui occupe un emploi organique et un travailleur ayant une relation de travail de droit privé à durée déterminée qui est affecté à la même tâche, mais qui n'occupe pas un emploi organique, sont, en principe, des travailleurs 'comparables' au sens des clauses 3, point 2, et 4, point 1, de cet accord-cadre.

3) Lorsque des travailleurs de la première catégorie qui sont membres de l'administration d'une organisation syndicale bénéficient d'un congé syndical rémunéré, tandis que ceux de la seconde catégorie qui ont la même qualité syndicale bénéficient d'un congé non rémunéré aux mêmes fins, on est en présence d'un traitement moins favorable appliqué à la seconde catégorie de travailleurs, au sens de la clause 4, point 1, de l'accord-cadre; la durée restreinte de la relation de travail de la seconde catégorie de travailleurs et les différences que présente, d'une manière générale, leur statut en matière d'emploi (conditions de recrutement, évolution et rupture de la relation de travail) ne constituent pas des raisons objectives susceptibles de justifier cette distinction.

4) À la lumière des réponses aux trois premières questions, il est superflu d'examiner si le traitement en question est interdit, ou peut être justifié, par les dispositions de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.»