Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
ELEANOR SHARPSTON
prezentate la 20 septembrie 2012 [1]

Cauza C-363/11

Epitropos tou Elegktikou Synedriou sto Ypourgeio Politismou kai Tourismou
împotriva
Ypourgeio Politismou kai Tourismou – Ypiresia Dimosionomikou Elenchou
cu participarea
Konstantinos Antonopoulos

[cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată de Elegktiko Sinedrio (Grecia)]

„Trimitere preliminară — Noțiunea «instanță dintr-un stat membru», în sensul articolului 267 TFUE — Decizie a Curții de Conturi privind o autorizație a priori a unor cheltuieli din bugetul de stat — Politica socială — Contract de muncă pe durată determinată — Condiții de muncă sau de încadrare în muncă — Concediu pentru activități sindicale”

1. În contextul procedurii desfășurate în fața acesteia, Elegktiko Sinedrio (Curtea de Conturi) (Grecia) solicită Curții să se pronunțe cu privire la patru întrebări referitoare la compatibilitatea cu dreptul Uniunii Europene a unor reglementări naționale, ca urmare a cărora, în cazul în care angajații din sectorul public au dreptul la concediu în vederea desfășurării unor activități sindicale, acest concediu este plătit sau neplătit, în funcție de clasificarea raportului de muncă, în special după cum acesta are durată nedeterminată sau determinată.

2. În prezenta cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare, Elegktiko Sinedrio urmărește de asemenea să se stabilească dacă îndeplinește, în procedura menționată, funcția de „instanță dintr-un stat membru”, în sensul articolului 267 TFUE, astfel cum este interpretat de Curte. Prin urmare, acest aspect trebuie verificat.

3. În consecință, vom împărți concluziile de față în două părți: prima parte va privi competența Elegktiko Sinedrio de a efectua o trimitere preliminară în sensul articolului 267 TFUE, iar cea de a doua, întrebările adresate.

4. Au depus observații domnul Antonopoulos, a cărui plată pentru concediu face obiectul acțiunii principale, guvernul elen și Comisia. În ședința din 14 iunie 2012, aceleași părți au prezentat observații orale, cu ocazia cărora li s-a solicitat să formuleze aprecieri legate de competența Elegktiko Sinedrio de a solicita pronunțarea unei hotărâri preliminare.

1 — Limba originală: engleza.

Cu privire la competența Elegktiko Sinedrio de a solicita pronunțarea unei hotărâri preliminare

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

5. În conformitate cu articolul 267 TFUE primul paragraf, Curtea de Justiție a Uniunii Europene este competentă să se pronunțe, cu titlu preliminar, cu privire la interpretarea dreptului Uniunii. Al doilea paragraf al aceluiași articol prevede: „În cazul în care o asemenea chestiune se invocă în fața unei instanțe dintr-un stat membru, această instanță poate, în cazul în care apreciază că o decizie în această privință îi este necesară pentru a pronunța o hotărâre, să ceară Curții să se pronunțe cu privire la această chestiune."

Dreptul elen

6. Elegktiko Sinedrio a fost înființat la scurt timp după obținerea independenței Greciei față de Imperiul Otoman, prin Decretul din 27 septembrie 1833, devenind un organism care cumula funcții administrative și jurisdicționale, după modelul Cour de Comptes (Curtea de Conturi) franceze.

7. Partea a III-a secțiunea I din Constituția Greciei din 1975, revizuită, privește structura statului. Articolul 26 din secțiunea menționată prevede separarea puterilor legislativă, executivă și judecătorească. Secțiunea a V-a (articolele 87-100A) vizează puterea judecătorească.

8. Articolul 87 prevede în special că administrarea justiției este de competența instanțelor, alcătuite din judecători profesioniști, care se bucură de independență funcțională și personală, și că, în exercitarea atribuțiilor lor, judecătorii se supun numai Constituției și legilor.

9. Articolul 93 din Constituția Greciei prevede în special:

„2. Ședințele tuturor instanțelor sunt publice, cu excepția cazului în care instanța decide că publicitatea este contrară normelor de morală sau în care există motive speciale pentru protejarea vieții private sau de familie a părților.

3. Toate deciziile instanțelor trebuie motivate precis și complet și trebuie pronunțate în ședință publică. [...]"

10. Articolul 98 din Constituție prevede:

„1. Competența Elegktiko Sinedrio privește în special:

(a) controlul cheltuielilor statului, precum și al celor ale autorităților locale sau ale altor organisme de drept public care fac obiectul controlului de către acesta în temeiul unei legi speciale;

(b) verificarea contractelor cu valoare economică ridicată, la care statul sau orice altă entitate juridică asimilată statului este parte, în conformitate cu prevederile legii;

(c) controlul conturilor contabililor publici și ale autorităților locale sau ale altor entități juridice care sunt supuse controlului prevăzut la punctul (a);

(d) emiterea de avize cu privire la proiectele legislative în domeniul pensiilor sau recunoașterea serviciilor care dau naștere dreptului la pensie, în conformitate cu articolul 73 alineatul 2 și cu privire la toate celelalte aspecte prevăzute de lege;

(e) întocmirea și prezentarea unui raport către Parlament cu privire la situația financiară și la bilanțul statului, în conformitate cu articolul 79 alineatul 7;

(f) soluționarea litigiilor juridice privind acordarea pensiilor și controlul conturilor menționate la litera (c);

(g) soluționarea cauzelor privind răspunderea funcționarilor publici civili sau militari din administrația de stat și a funcționarilor autorităților publice locale pentru orice pierdere pricinuită, cu intenție sau din neglijență, statului sau autorităților locale menționate sau altor organisme de drept public.

2. Competențele Elegktiko Sinedrio trebuie reglementate și exercitate conform legii.

Prevederile articolului 93 alineatele 2 și 3 nu se aplică în cazurile menționate la literele (a)-(d) de la alineatul de mai sus.

3. Deciziile Elegktiko Sinedrio în cauzele menționate la alineatul 1 nu pot fi atacate cu recurs la Simvoulio tis Epikratias [Consiliul de Stat]."

11. Statutul Elegktiko Sinedrio este stabilit prin Decretul prezidențial 774/1980 (denumit în continuare „decretul prezidențial").

12. Potrivit articolului 3 din acest decret, Elegktiko Sinedrio este compus dintr-un președinte, un număr de vicepreședinți și un număr de judecători, care se împart în două grade [2].

13. Articolul 4 prevede că, în desfășurarea activității sale, Elegktiko Sinedrio este asistat de personal judiciar. Pe site-ul său web [3], organismul menționat adaugă: „Birouri de control conduse de comisari ai Curții (respectiv angajați judiciari absolvenți de studii superioare, cu experiență de peste 15 ani și cu funcția de șef de divizie) există în ministere, prefecturi și municipii mai mari și au competența de a desfășura controale atât *a priori*, cât și *a posteriori* [...]"

14. Articolul 7 vizează compunerea organismelor jurisdicționale ale Elegktiko Sinedrio. În temeiul articolului 7 alineatul 1, acesta poate judeca în ședință plenară, în secții sau în „klimakia" (care reprezintă un organism *sui generis*, cu funcții atât administrative, cât și jurisdicționale). În conformitate cu articolul 7 alineatul 3, fiecare secție este prezidată de un vicepreședinte (sau de președinte) și include patru judecători, doi cu gradul întâi („symvouloi") și doi cu gradul doi („paredroi"); cei din urmă au numai un rol consultativ și nu participă la adoptarea deciziei finale.

15. Articolul 17 din decretul prezidențial privește competența Elegktiko Sinedrio de a verifica autorizarea corectă a cheltuielilor publice și respectarea tuturor prevederilor legale relevante (articolul 17 alineatul 1). În această activitate, Elegktiko Sinedrio poate examina orice aspect incidental apărut, fără a aduce atingere reglementărilor privind *res iudicata* (articolul 17 alineatul 3), însă nu este competent să examineze caracterul oportun al actelor administrative (articolul 17 alineatul 5).

16. Articolul 19 alineatul 1 din decretul prezidențial prevede că controlul *a priori* al ordinelor de plată pentru cheltuielile ministerelor trebuie efectuat de judecători cu gradul doi sau, după caz, de comisarii Elegktiko Sinedrio de pe lângă ministerul respectiv.

2 — S-a confirmat de guvernul elen în ședință că judecătorii sunt judecători profesioniști, în sensul articolului 87 din Constituție. Ar reieși că numai cei cu gradul întâi participă la proceduri și la adoptarea deciziilor.

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

17. În conformitate cu articolul 21 alineatul 1 din decretul prezidențial, judecătorul cu gradul doi sau comisarul competent trebuie să refuze să autorizeze orice cheltuială care nu îndeplinește condițiile prevăzute la articolul 17 alineatul 1. În cazul în care cheltuielile îi sunt prezentate din nou ulterior și consideră că în continuare nu îndeplinesc condițiile stabilite, este obligat să transmită cauza secției competente a Elegktiko Sinedrio, care urmează să pronunțe o decizie finală.

18. În decizia de trimitere se precizează că, în conformitate cu articolul 141 din Decretul prezidențial 1225/1981 (și fără a aduce atingere articolului 98 alineatul 2 al doilea paragraf din Constituție), decizia respectivă trebuie să precizeze motivele pe care se întemeiază. Cu toate acestea, în ședință s-a precizat că nu există nicio cerință ca procedurile să fie publice și că procedura nu implică prezentarea unor pledoarii.

19. Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare explică de asemenea că procedurile desfășurate înaintea Elegktiko Sinedrio în cauze precum cea de față privesc nu numai comisarul și autoritatea a cărei cheltuială nu a fost autorizată – în calitate de părți, între care decizia este obligatorie –, ci și pe terțul care solicită efectuarea cheltuielii respective în favoarea sa. Interesele părții respective sunt reprezentate de autoritatea vizată, însă, în cazul unei decizii nefavorabile a secției vizate, din anumite motive, ea poate solicita secției menționate să își retragă decizia. Cu excepția acelor circumstanțe limitate, decizia menționată este definitivă și neapelabilă.

20. În ședință, atât reprezentantul domnului Antonopoulos, cât și agentul guvernului elen au precizat că terțul nu este, în realitate, parte la procedura desfășurată în fața Elegktiko Sinedrio, care vizează numai o divergență de opinii între comisar și autoritatea care urmărește efectuarea cheltuielii, în ceea ce privește cheltuiala vizată și procedura desfășurată.

21. Elegktiko Sinedrio explică în continuare – aspect confirmat în ședință – că decizia sa nu constituie *res iudicata* în cazul unei proceduri inițiate în instanțele administrative de către o persoană care solicită de la o autoritate administrativă plata unei sume care nu a fost autorizată. În astfel de cazuri, articolul 17 din Legea 2145/1993 impune persoanei respective să prezinte o decizie relevantă a secției vizate (sau un certificat potrivit căruia decizia de refuz al autorizării nu a fost supusă examinării sau examinarea de către o secție este în curs), iar această decizie trebuie luată în considerare de instanța sesizată cu litigiul la pronunțarea propriei decizii.

Procedura în fața Elegktiko Sinedrio în prezenta cauză

22. Procedura în fața Elegktiko Sinedrio privește un ordin de plată emis de Serviciul de control al Ministerului Culturii și Turismului elen (denumit în continuare „ministerul”) pentru plata către domnul Antonopoulos a unei sume reprezentând salariul pentru concediul luat în vederea desfășurării unor activități sindicale. Nu se contestă că aceste proceduri intră în sfera de competență reglementată la articolul 98 alineatul 1 litera (a) din Constituția Greciei și la articolul 17 din decretul prezidențial. Cu toate acestea, Elegktiko Sinedrio precizează în decizia de trimitere că, în temeiul dreptului național, numai competența reglementată la articolul 98 alineatul 1 literele (f) și (g) din Constituție este considerată strict jurisdicțională [4].

23. Ordinul de plată menționat a fost transmis comisarului Elegktiko Sinedrio care se ocupa de minister (denumit în continuare „comisarul”), pentru un control *a priori*. Comisarul a refuzat autorizarea pentru motivul că, în temeiul dreptului național, statutul cu care domnul Antonopoulos a fost încadrat în muncă, respectiv lucrător pe durată determinată și fără post permanent în sectorul public, nu îi dă dreptul la plata concediului pentru activități sindicale [5].

4 — În ședință, guvernul elen a declarat că Simvoulio tis Epikratias a confirmat recent această abordare în hotărârea 22/2009.

5 — Mai multe detalii sunt prezentate în secțiunea următoare, referitoare la întrebările adresate (a se vedea punctul 58 și următoarele).

24. Din moment ce ordinul viza o plată pe care comisarul refuzase deja să o autorizeze, acesta a transmis cauza, în temeiul articolului 21 alineatul 1 din decretul prezidențial, în vederea soluționării de către Secția întâi a Elegktiko Sinedrio.

25. Secția menționată consideră că interpretarea dreptului Uniunii îi este necesară pentru a decide dacă poziția comisarului și dreptul național pe care se întemeiază respectă reglementările Uniunii privind egalitatea de tratament, în special cea dintre lucrătorii pe durată determinată și cei pe durată nedeterminată.

Analiză

26. Potrivit jurisprudenței constante, pentru a aprecia dacă un organ de trimitere are caracterul unei instanțe în sensul articolului 267 TFUE, aspect care ține doar de dreptul Uniunii, Curtea ia în considerare un ansamblu de elemente, precum originea legală a organului, caracterul său permanent, caracterul obligatoriu al competenței sale, natura contradictorie a procedurii, aplicarea de către organ a normelor de drept, precum și independența acestuia. În plus, o instanță națională este abilitată să sesizeze Curtea numai dacă există un litigiu pendinte pe rolul acesteia și dacă este chemată să se pronunțe în cadrul unei proceduri destinate să se finalizeze printr-o decizie cu caracter jurisdicțional [6].

27. La întrebarea dacă un organism poate adresa o întrebare Curții trebuie să se răspundă în temeiul criteriilor care privesc atât compunerea, cât și funcția lui. Un organism poate fi „o instanță” atunci când îndeplinește o funcție jurisdicțională, dar nu și atunci când îndeplinește o funcție administrativă. În consecință, este necesar să determinăm în ce capacitate specifică acționează acesta în cadrul legal specific în care adresează o întrebare preliminară. În acest sens, este irelevant dacă, atunci când este alcătuit diferit sau exercită alte competențe, organismul vizat este considerat instanță în sensul articolului 267 TFUE. Astfel, Curtea a stabilit că Corte dei Conti italiană (Curtea de Conturi) nu exercită competențe jurisdicționale atunci când desfășoară o examinare *a posteriori* a cheltuielilor efectuate de agențiile statului – un rol administrativ care constă în evaluarea și verificarea rezultatelor acțiunii administrative [7].

28. Aceasta este a doua oară când Elegktiko Sinedrio adresează o întrebare preliminară Curții. Prima oară [8] nu au existat dubii cu privire la competența sa în acest sens. În procedura principală din cauza menționată, Elegktiko Sinedrio a avut sarcina de a soluționa un litigiu privind acordarea unei pensii către o persoană tratată în acel scop drept funcționar public. Competența Elegktiko Sinedrio intra atunci în domeniul de aplicare al articolului 98 alineatul 1 litera (f) din Constituția Greciei, privind soluționarea litigiilor, pe când, în cauza de față, competența sa intră în domeniul de aplicare al articolului 98 alineatul 1 litera (a) din Constituție și vizează controlul cheltuielilor statului. Rezultă că prima competență menționată este considerată strict jurisdicțională în temeiul dreptului național, pe când cea de a doua nu este considerată astfel [9].

29. Dubiile care pot lua naștere, ca urmare, în ceea ce privește competența Elegktiko Sinedrio de a adresa o întrebare preliminară în prezenta cauză nu privesc natura sa esențială. Cel mai important, este vorba despre un organism permanent stabilit prin lege, alcătuit din judecători a căror independență este certă, care constituie o jurisdicție obligatorie (în cauze precum cea prezentă) și care

6 — A se vedea cel mai recent Hotărârea din 19 aprilie 2012, Grillo Star (C-443/09, punctele 20 și 21 și jurisprudența citată).

7 — A se vedea Ordonanțele din 26 noiembrie 1999, ANAS (C-192/98, Rec., p. I-8583, punctele 22-25) și RAI (C-440/98, Rec., p. I-8597, punctele 13-16). Ulterior, în Hotărârea din 21 decembrie 2011, Cicala (C-482/10, Rep., p. I-14139), Curtea a considerat că nu este competentă să răspundă la întrebările adresate de Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, însă pentru motivul că decizia de trimitere nu cuprindea informații suficiente pentru a stabili o legătură între întrebările adresate și normele de drept al Uniunii Europene a căror interpretare se solicita; Curtea s-a abținut expres de la a examina dacă, în contextul acțiunii principale, organismul de trimitere era o instanță în sensul articolului 267 TFUE (punctul 31 din hotărâre).

8 — Hotărârea din 22 noiembrie 1995, Vougioukas (C-443/93, Rec., p. I-4033).

9 — A se vedea punctul 22 de mai sus.

aplică norme de drept, inclusiv (în cauze precum cea de față) norme de drept al Uniunii. Aceste dubii privesc mai degrabă aspecte ale funcției sale în procedura principală. În special, pare important să se analizeze dacă Elegktiko Sinedrio trebuie să exercite competența jurisdicțională de a soluționa în mod imparțial litigiul dintre părți sau competența administrativă de a reevalua o decizie adoptată de un membru al personalului său și dacă decizia sa va avea același statut și aceleași efecte precum cele ale deciziei unei instanțe ordinare.

30. Înainte de a analiza aceste aspecte, poate fi util să analizăm succint evoluția jurisprudenței Curții în această materie. Calificarea unui organism de trimitere drept instanță dintr-un stat membru nu a fost un aspect frecvent în primii ani de existență a Curții [10], însă în ultimele trei decenii au existat aproximativ 50 de decizii în cauze în care s-au exprimat astfel de dubii [11].

31. Cele mai instructive sunt cele 11 cauze în care Curtea a ajuns la o opinie opusă celei a avocatului general. Numărul celor în care avocatul general a considerat că organismul de trimitere nu trebuie considerat instanță dintr-un stat membru, însă Curtea a apreciat contrariul (6 cauze [12]) este relativ similar cu numărul celor în care a existat situația inversă (5 cauze [13]). Se remarcă faptul că, în primul grup de cauze, trei avocați generali proveniți din sisteme de drept continental [14] au susținut, în esență, abordarea potrivit căreia numai instanțele judecătorești *stricto sensu* sunt competente să adreseze întrebări preliminare, iar în cel de al doilea grup, patru avocați generali proveniți din alte sisteme de drept, în special din cel de common law [15], au susținut în esență că, în interesul economiei procedurale și al aplicării uniforme a dreptului UE, Curtea trebuie să răspundă în general la întrebările adresate de organisme care au caracteristicile unei instanțe și care trebuie să aplice norme de drept în soluționarea unor aspecte noi.

32. Se poate considera că, atunci când a refuzat adoptarea ambelor abordări, Curtea a instituit o judicioasă cale de mijloc între formalismul mediteraneean și informalismul anglo-scandinav – deși este posibil ca, pur și simplu, astfel cum a sugerat avocatul general Ruiz-Jarabo Colomer în cauza De Coster [16], abordarea, privită global, să fi fost mai degrabă realizată de la caz la caz, iar nu științific. Simțim că ar fi adecvat ca Curtea să indice, în cauza de față sau cu altă ocazie adecvată în viitorul nu prea îndepărtat, dacă, având în vedere jurisprudența considerabilă acumulată, aderă la vreuna dintre abordările propuse de avocații generali în cauzele de mai sus, dacă urmează vreun principiu diferit de ambele abordări sau dacă, pur și simplu, fiecare cauză trebuie examinată integral și individual.

33. Nu vom încerca aici să reluăm o evidență a evoluției jurisprudenței Curții; acest lucru s-a realizat de mai multe ori în concluziile din cauzele deja soluționate, în special în cele citate la notele de subsol 12 și 13 de mai sus. Am dori să subliniem doar trei aspecte pe care, în opinia noastră, Curtea ar trebui să le ia în considerare.

10 — Singura ocazie anterioară anului 1980 pare să fi fost Hotărârea din 30 iunie 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, Rec., p. 377), deși aspectul a fost menționat și în Hotărârea din 14 decembrie 1971, Politi (43/71, Rec., p. 1039), iar Curtea a făcut trimitere la el și în alte cauze.

11 — Există o ușoară tendință generală în favoarea acceptării, mai degrabă decât a refuzului unei decizii de trimitere provenite de la un organism al cărui statut este contestat. În aproape patru cincimi din cauze, rezultatul pare să fi fost relativ clar: fie hotărârea Curții urmează soluția recomandată de avocatul general, fie se răspunde la întrebare fără prezentarea unor concluzii, ceea ce sugerează în general lipsa dificultății sau a aspectelor controversate.

12 — Hotărârea din 17 septembrie 1997, Dorsch Consult (C-54/96, Rec., p. I-4961), Hotărârea din 4 februarie 1999, Köllensperger și Atzwanger (C-103/97, Rec., p. I-551), Hotărârea din 21 martie 2000, Gabalfrisa și alții (C-110/98-C-147/98, Rec., p. I-1577), Hotărârea din 6 iulie 2000, Abrahamsson și Anderson (C-407/98, Rec., p. I-5539), Hotărârea din 29 noiembrie 2001, De Coster (C-17/00, Rec., p. I-9445), și Hotărârea din 18 octombrie 2007, Österreichischer Rundfunk (C-195/06, Rep., p. I-8817).

13 — Hotărârea din 19 octombrie 1995, Job Centre (C-111/94, Rec., p. I-3361), Hotărârea din 12 noiembrie 1998, Victoria Film (C-134/97, Rec., p. I-7023), Hotărârea din 31 mai 2005, Syfait și alții (C-53/03, Rec., p. I-4609), Hotărârea din 27 aprilie 2006, Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, Rec., p. I-3561), și Hotărârea din 14 iunie 2011, Miles și alții (C-196/09, Rep., p. I-5105).

14 — Avocații generali Tesauro (cauza Dorsch Consult), Saggio (cauzele Köllensperger și Atzwanger, Gabalfrisa și alții și Abrahamsson și Anderson) și Ruiz-Jarabo Colomer (cauzele De Coster și Österreichischer Rundfunk).

15 — Avocații generali Elmer (cauza Job Centre), Fennelly (cauza Victoria Film) și Jacobs (cauzele Syfait și alții și Standesamt Stadt Niebüll), precum și noi (cauza Miles și alții – însă trebuie să se sublinieze că obiectul discuției din această cauză era statutul de instanță *dintr-un stat membru* al organismului, iar nu pur și simplu statutul său de instanță).

16 — Citată la nota de subsol 12, punctul 14 din concluzii.

34. În primul rând, deși decizia dacă un organism este „o instanță dintr-un stat membru” este exclusiv de competența dreptului Uniunii și a prezentei instanțe, aceasta poate fi adoptată numai pe baza normelor care reglementează activitatea organismului respectiv și procedurile speciale desfășurate în fața acestuia. Acestea reprezintă aspecte de drept național. În consecință, Curtea trebuie să își întemeieze decizia pe normele care guvernează funcționarea organismului respectiv, deși nu are competența de a interpreta normele respective. Chiar dacă posibilitatea unei interpretări eronate sau a unei înțelegeri greșite în acest domeniu este redusă, nu poate fi exclusă. Prin urmare, considerăm că, în cazul unei erori, Curtea ar trebui să urmărească riscul mai redus, iar nu pe cel mai sporit. Riscul mai redus este de a răspunde la întrebarea adresată de un organism a cărui competență de a solicita o hotărâre preliminară nu este clar stabilită, iar riscul mai sporit este de a lăsa nesoluționată o întrebare de drept al Uniunii și de a determina o posibilă aplicare neuniformă a acestuia la nivel național.

35. În al doilea rând, am citat cinci cauze în care avocatul general a considerat că trimiterea este admisibilă, însă Curtea a decis contrariul. În trei dintre acele cinci cauze, întrebările la care nu s-a răspuns au fost adresate din nou Curții în proceduri diferite, însă similare, și a fost necesar să se răspundă la ele. În toate trei cauzele, au fost necesare alte concluzii (în două dintre ele ale altui avocat general), astfel încât fiecare dintre aspectele materiale a fost analizat în fiecare cauză de câte două ori de către un avocat general și a primit un răspuns din partea Curții la doi sau trei ani de la prima decizie [17]. Aceste împrejurări nu sugerează cea mai bună economie a procedurii.

36. În al treilea rând, ne amintim aprecierile formulate de avocatul general Ruiz-Jarabo Colomer în Concluziile prezentate în cauza Österreichischer Rundfunk [18]: „[...] trebuie să nu se accepte intervenția organelor nejudiciare în acest dialog decât atunci când deciziile nu sunt supuse unei acțiuni jurisdicționale care să lase ultimul cuvânt ordinii juridice naționale, condiție care le oferă accesul la calea preliminară, astfel încât să împiedice riscul de a lăsa sectoare de drept [al Uniunii] în afara intervenției uniformizatoare a Curții”.

37. Având în vedere aceste considerații în raport cu jurisprudența Curții în acest domeniu, preferăm o abordare liberală în cauzele în care o aplicare a criteriilor dezvoltate de Curte [19] încă lasă loc dubiului.

38. Revenind la prezenta cauză, remarcăm patru aspecte care pot determina Curtea să considere că Elegktiko Sinedrio nu este competent să adreseze o întrebare preliminară în prezenta procedură. În primul rând, această procedură nu este considerată strict jurisdicțională în temeiul reglementării naționale. În al doilea rând, examinarea *a priori* a cheltuielilor statului efectuată de Elegktiko Sinedrio poate fi comparată cu examinarea *a posteriori*, care a fost considerată de Curte drept o expresie a rolului administrativ, iar nu jurisdicțional, în cauzele ANAS și RAI [20]. În al treilea rând, una dintre părțile la procedura principală – comisarul – este chiar angajat al Elegktiko Sinedrio. În al patrulea rând, deși decizia care trebuie adoptată de secția vizată este finală în raport cu autorizarea *a priori* a cheltuielii respective și nu face obiectul reexaminării de o autoritate superioară, nu este finală în ceea ce privește dreptul domnului Antonopolulos de a primi plata; în cazul unei decizii nefavorabile, se pare că acesta poate totuși să se adreseze instanțelor administrative, solicitând să se dispună prin ordonanță efectuarea plății de către minister, caz în care, dacă se pronunță ordonanța menționată, cheltuielile vor trebui autorizate.

17 — Întrebări identice în esență celor adresate în cauza C-111/94, Job Centre, au fost adresate din nou, în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 11 decembrie 1997, Job Centre (C-55/96, Rec., p. I-7119), de către instanța care a judecat apelul declarat împotriva hotărârii instanței a cărei trimitere a fost considerată inadmisibilă; întrebări identice celor din cauza Syfait și alții au fost adresate de o instanță diferită în cauzele conexate în care s-a pronunțat Hotărârea din 16 septembrie 2008, Sot. Lélos kai Sia și alții (C-468/06-C-478/06, Rep., p. I-7139), și, în esență, aceeași întrebare precum cea din cauza Standesamt Stadt Niebüll a fost adresată într-o procedură diferită desfășurată în urma aceleiași situații de fapt în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 14 octombrie 2008, Grunkin și Paul (C-353/06, Rep., p. I-7639). În ultimele două cauze, avocatul general Jacobs, care prezentase concluziile inițiale, nu își mai desfășura activitatea în cadrul Curții și a fost înlocuit de alți avocați generali (avocatul general Ruiz-Jarabo Colomer și, respectiv, noi).

18 — Citate la nota de subsol 12, punctul 37.

19 — A se vedea mai sus, punctele 26 și 27.

20 — Citate la nota de subsol 7 de mai sus.

39. Considerăm că primul aspect menționat nu este nicidecum decisiv. Curtea a statuat în mod consecvent că clasificarea unui organism sau a unei proceduri potrivit dreptului Uniunii, iar nu cea potrivit dreptului național, este cea care determină existența sau inexistența competenței de a adresa o trimitere preliminară [21].

40. Nu considerăm nici că deciziile Curții pronunțate în cauzele ANAS și RAI pot fi transpuse efectiv în cauza de față. Este adevărat că examinarea cheltuielilor statului va avea întotdeauna multe caracteristici identice, indiferent dacă se desfășoară *a priori* sau *a posteriori*. Cu toate acestea, este clar din ordonanțele pronunțate în cauzele sus-menționate că Curtea s-a întemeiat în mod specific pe susținerile guvernului italian și ale Comisiei, care subliniau diferențele dintre controlul *a priori* și cel *a posteriori* efectuat de Corte dei Conti. În special, în timp ce primul era comparabil în mare măsură cu o funcție jurisdicțională, cel din urmă era nu numai o evaluare ulterioară a măsurilor care au fost deja implementate, ci era ghidat și de alte criterii decât numai normele juridice [22]. În cauza de față, rolul Elegktiko Sinedrio este de a determina dacă cheltuielile planificate trebuie sau nu trebuie autorizate, exclusiv în raport cu normele juridice.

41. În ceea ce privește cel de al treilea aspect, cauza poate fi comparată cu cauza Corbiau [23], în care Directeur des Contributions Directes et des Accises (directorul pentru impozite directe și accize) din Marele Ducat al Luxemburgului, în cadrul unui apel administrativ formulat de un contribuabil împotriva unei decizii a unui departament din direcția condusă de persoana sus-menționată, a adresat o întrebare preliminară. Deși atât guvernul luxemburghez, cât și Comisia au susținut că autoritatea respectivă exercită atribuții jurisdicționale în măsură suficientă în procedura respectivă, Curtea a stabilit că autoritatea menționată nu acționa în calitate de terț în raport cu autoritatea care a adoptat decizia care făcea obiectul procedurii, întrucât avea o legătură organizațională clară cu departamentele care întocmiseră decizia de impunere împotriva căreia era îndreptată plângerea. Similar, în cauza Syfait și alții [24], Curtea a subliniat legătura operațională dintre Epitropi Antagonismou (Comisia de Concurență), organism decizional, și secretariatul acesteia, organism de cercetare, pe baza propunerilor căruia aceasta adopta decizii.

42. În cauza de față, guvernul elen solicită să se stabilească în întrebările sale scrise dacă Elegktiko Sinedrio acționează în calitate de terț în raport cu comisarul. Elegktiko Sinedrio, în decizia de trimitere, subliniază separarea funcțională completă dintre secția vizată și comisar, al cărui rol este limitat la (i) acordarea și confirmarea evaluării inițiale, (ii) transmiterea cauzei către secție și (iii) prezentarea exclusiv a faptelor și a motivelor sale pentru neaprobarea cheltuielilor. Ulterior, secția, în lumina tuturor susținerilor formulate, decide că cele prezentate în cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare constituie un litigiu între trei părți, respectiv între comisar, agenția statului a cărei cheltuială nu a fost aprobată și posibilul beneficiar al cheltuielii respective.

43. Din cele prezentate în ședință, deși separarea funcțională dintre secția vizată și comisar nu a făcut obiectul discuției, pare încă incert dacă litigiul poate fi considerat a avea trei părți. Sub aspect procedural, pare mai degrabă că secțiunea are sarcina de a decide între abordările opuse ale ministerului și ale comisarului [25]. Deși este incontestabil interesul domnului Antonopoulos cu privire la rezultatul procedurii, el este, pentru a ne exprima astfel, numai un spectator al acesteia. Guvernul elen

21 — A se vedea punctul 26 de mai sus.

22 — A se vedea în special punctul 16 și următoarele din Ordonanța ANAS, citată la nota de subsol 7 de mai sus.

23 — A se vedea Hotărârea din 30 martie 1993, C-24/92, Rec., p. I-1277, punctele 15-17; a se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Darmon în aceeași cauză, punctele 3-55.

24 — Citată la nota de subsol 13 de mai sus, punctul 33.

25 — Astfel, în cazul în care procedura nu se desfășoară *inter partes* în ceea ce îl privește pe domnul Antonopoulos, aceasta pare a se desfășura în acest mod în raport cu ministerul și cu comisarul.

și Comisia consideră, așadar, că rolul secției este de natură internă, administrativă. Comisia l-a comparat cu cel al Skatterättsnämnden în procedura principală din cauza Victoria Film [26], despre care Curtea, spre deosebire de avocatul general, a considerat că acționează în exercitarea competențelor administrative atunci când pronunță o decizie preliminară obligatorie.

44. Deși înțelegem considerentele care determină această poziție a guvernului elen și a Comisiei, ne pare că situația nu este pe deplin clarificată și că trebuie să se acorde importanța cuvenită și faptului că secția relevantă a Elegktiko Sinedrio este independentă funcțional și față de minister, și față de comisar, iar rolul său este de a soluționa litigiul dintre ei, cu efect obligatoriu, pe baza normelor juridice. În măsura în care totuși mai pot persista dubii, am recomanda interpretarea acestora în favoarea soluționării cererii de pronunțare a unei hotărâri preliminare, iar nu a respingerii ei [27].

45. În cele din urmă, în ceea ce privește al patrulea aspect – dacă, în esență, decizia pe care Elegktiko Sinedrio o va pronunța în procedura principală are același statut precum cel al deciziei unei instanțe ordinare –, pare utilă luarea în considerare a ambelor ipoteze.

46. În cazul în care se decide neautorizarea plății, se pare că aceasta nu îl va împiedica pe domnul Antonopoulos să solicite – și, posibil, să obțină – plata de la instanțele administrative, care nu vor fi obligate prin decizie [28]. Orice drept la remunerație pe care îl poate avea domnul Antonopoulos pare astfel neafectat definitiv de o decizie nefavorabilă a Elegktiko Sinedrio. În acest caz, poate părea rezonabil să se considere că numai instanțele administrative, a căror decizie este definitivă și obligatorie pentru toate părțile, pot adresa o întrebare Curții de Justiție. Cu toate acestea, situația nu este identică în caz contrar – respectiv, comisarul nu poate solicita instanțelor administrative pronunțarea unei decizii de interzicere a cheltuielii, în pofida unei decizii contrare a secției [29]. În cazul în care secția decide autorizarea cheltuielii, decizia sa nu poate fi atacată de comisar, iar din chiar natura litigiului reiese că nici ministerul, nici domnul Antonopoulos nu o vor ataca. În acest caz, se va adopta o decizie definitivă și obligatorie sub aspect juridic și nu va exista nicio posibilitate de atacare a acesteia în fața altei autorități judiciare, nici pe calea apelului, nici prin alt tip de procedură – și, în consecință, dacă Elegktiko Sinedrio nu va fi considerată instanță dintr-un stat membru, nu va exista nici posibilitatea adresării unei întrebări preliminare către Curtea de Justiție [30].

47. Nu pare posibil ca competența unui organism de a solicita Curții de Justiție pronunțarea unei hotărâri preliminare – și, prin urmare, statutul său de instanță dintr-un stat membru, în sensul articolului 267 TFUE – să existe sau să nu existe după cum adoptă o decizie pozitivă sau negativă, cu ocazia soluționării litigiului dedus acestuia, din moment ce necesită o astfel de hotărâre preliminară pentru a se pronunța. Din moment ce una dintre posibilele decizii pe care Elegktiko Sinedrio le poate adopta are în mod evident un statut echivalent cu cel al unei decizii pronunțate de o instanță ordinară, nu considerăm că trebuie să i se interzică adresarea unei întrebări preliminare pentru motivul că decizia contrară posibilă nu ar avea același statut.

48. Toate considerațiile anterioare, în special cele prezentate la punctele 34-37 de mai sus, ne conduc la opinia că, în contextul procedurii desfășurate înaintea sa, Elegktiko Sinedrio trebuie considerat în cauză drept o instanță dintr-un stat membru competentă să adreseze Curții o întrebare preliminară în temeiul articolului 267 TFUE.

26 — Citată la nota de subsol 13 de mai sus.

27 — A se vedea de asemenea mai sus, punctul 37.

28 — Astfel, se pare chiar că acesta poate iniția o procedură în fața acestor instanțe fără a aștepta decizia Elegktiko Sinedrio – a se vedea punctul 21 de mai sus.

29 — A se vedea punctul 19 de mai sus.

30 — A se vedea punctul 36 de mai sus.

Cu privire la întrebările adresate

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

49. Procedura principală privește un raport de muncă încheiat anterior intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona. La momentul respectiv, articolul 136 CE[31] prevedea la primul paragraf:

„Comunitatea și statele membre, conștiente de drepturile sociale fundamentale precum cele enunțate în Carta socială europeană semnată la Torino la 18 octombrie 1961 și în Carta comunitară a drepturilor sociale fundamentale ale lucrătorilor adoptată în 1989, au ca obiective promovarea ocupării forței de muncă, îmbunătățirea condițiilor de trai și de muncă, permițând armonizarea acestora în condiții de progres, o protecție socială adecvată, dialogul social, dezvoltarea resurselor umane care să permită un nivel ridicat și durabil al ocupării forței de muncă și combaterea excluziunii.

50. Articolul 137 CE[32] prevede în special:

„(1) În vederea realizării obiectivelor menționate la articolul 136, Comunitatea susține și completează acțiunea statelor membre în domeniile următoare:

[...]

(b) condițiile de muncă;

[...]

(5) Dispozițiile prezentului articol nu se aplică remunerațiilor, dreptului de asociere, dreptului la grevă și nici dreptului la lock-out.”

51. Articolul 139[33] CE prevedea în special:

„(1) Dialogul între partenerii sociali la nivelul Comunității poate conduce, în cazul în care aceștia doresc, la raporturi contractuale, inclusiv acorduri.

(2) Acordurile încheiate la nivelul Comunității sunt puse în aplicare în conformitate cu procedurile și practicile proprii partenerilor sociali și statelor membre sau, în domeniile aflate sub incidența articolului 137, la cererea comună a părților semnatare, printr-o decizie a Consiliului la propunerea Comisiei.

[...]”

52. Articolul 12 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) garantează „dreptul la libertatea de întrunire pașnică și la libertatea de asociere la toate nivelurile și în special în domeniile politic, sindical și civic, ceea ce implică dreptul oricărei persoane de a înființa împreună cu alte persoane sindicate și de a se afilia la acestea pentru apărarea intereselor sale”.

31 — Acum, cu modificări de redactare minore, articolul 151 TFUE.

32 — Acum, cu modificări de redactare minore, articolul 153 TFUE.

33 — Acum, cu modificări de redactare minore, articolul 155 TFUE.

53. Articolul 20 din cartă garantează egalitatea în fața legii, articolul 21 alineatul (1) interzice orice discriminare „bazată pe motive precum sexul, rasa, culoarea, originea etnică sau socială, caracteristicile genetice, limba, religia sau convingerile, opiniile politice sau de orice altă natură, apartenența la o minoritate națională, averea, nașterea, un handicap, vârsta sau orientarea sexuală”, iar articolul 21 alineatul (2) interzice „orice discriminare pe motiv de cetățenie”.

54. Articolul 28 din cartă prevede:

„Lucrătorii și angajatorii sau organizațiile lor au dreptul, în conformitate cu dreptul Uniunii și cu legislațiile și practicile naționale, de a negocia și de a încheia convenții colective la nivelurile corespunzătoare și de a recurge, în caz de conflicte de interese, la acțiuni colective pentru apărarea intereselor lor, inclusiv la grevă.”

55. La 18 martie 1999, trei organizații europene interprofesionale [34] au încheiat un acord-cadru privind munca pe durată determinată (denumit în continuare „acordul-cadru”). Acordul-cadru a format anexa la Directiva 1999/70 (denumită în continuare „directiva”) [35], care a fost adoptată în temeiul articolului 139 alineatul (2) CE. Articolul 2 din directiva în vigoare impunea statelor membre să se asigure că măsurile necesare pentru punerea în aplicare a acordului-cadru sunt instituite până la 10 iulie 2001 (sau, cel târziu, la 1 iulie 2002).

56. Clauza 3 alineatul (2) din acordul-cadru definește „lucrătorul pe durată nedeterminată comparabil” drept „un lucrător care are un contract sau un raport de muncă pe durată nedeterminată, în cadrul aceleiași instituții, cu aceeași muncă sau ocupație, ținându-se seama de calificare sau competențe”.

57. Clauza 4 punctul 1 din acordul-cadru prevede:

„În ceea ce privește condițiile de încadrare în muncă, [lucrătorii] pe durată determinată nu sunt tratați într-un mod mai puțin favorabil decât lucrătorii pe durată nedeterminată comparabili, numai pentru că aceștia au un contract sau un raport de muncă pe durată determinată, cu excepția cazului în care tratamentul diferențiat este justificat de motive obiective.”

Dreptul elen

58. Potrivit cererii de pronunțare a unei hotărâri preliminare, articolul 103 din Constituție, care reglementează statutul lucrătorilor statului și al altor lucrători din sistemul public, distinge trei categorii în funcție de natura raportului de muncă, respectiv:

(a) funcționari publici permanenți, care ocupă posturi permanente prevăzute de lege; condițiile încadrării lor în muncă sunt reglementate de legi speciale;

(b) lucrători în sectorul public încadrați în muncă în temeiul unui contract de drept privat, pentru o durată determinată sau nedeterminată, care ocupă anumite tipuri de posturi permanente prevăzute de lege, însă nu pot fi încadrați definitiv în acele posturi, iar contractele lor pe durată determinată nu pot fi transformate în contracte pe durată nedeterminată; anumite condiții ale încadrării lor în muncă sunt reglementate de legi speciale;

34 — Confederația Europeană a Sindicatelor (CES), Uniunea Confederațiilor Industriale și Patronale din Europa (UNICE) și Centrul European al Întreprinderilor Publice (CEEP).

35 — Directiva 1999/70/CE a Consiliului din 28 iunie 1999 privind Acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată, încheiat între CES, UNICE și CEEP (JO L 175, p. 43, Ediție specială, 05/vol. 5, p. 129).

(c) lucrători în sectorul public încadrați în muncă în temeiul unui contract de drept privat, recrutați în vederea îndeplinirii unor sarcini urgente și neprevăzute, care nu ocupă un post permanent și al căror contract nu poate fi transformat în contract pe durată nedeterminată; anumite condiții ale încadrării lor în muncă sunt reglementate de legi speciale.

59. Legea 1264/1982 a instituit un sistem de concedii în vederea desfășurării de activități sindicale, cu durată variabilă – până la 15 zile de concediu pe lună în anumite cazuri –, în funcție de importanța sindicatului și de poziția deținută de membrul de sindicat în cadrul acestuia. Acest tip de concediu este considerat timp de muncă sub toate aspectele, cu excepția dreptului la remunerație, sindicatul fiind obligat la plata contribuțiilor de asigurări sociale relevante[36]. Legea menționată nu a făcut distincția, în acest sens, între lucrătorii cu diferite tipuri de raporturi de muncă.

60. Legea 1400/1983 a prevăzut ulterior că, pentru funcționarii publici și pentru lucrătorii din sectorul public care ocupă un post permanent în temeiul unui raport de drept privat [categoriile (a) și (b) de la punctul 58 de mai sus], concediul pentru activități sindicale menționat trebuie remunerat. Cu toate acestea, la data faptelor din procedura principală, nu exista un astfel de drept la remunerație al lucrătorilor din sectorul public în temeiul unui contract de drept privat pe termen determinat, recrutați în vederea îndeplinirii unor sarcini urgente și neprevăzute, care nu ocupă un post permanent [categoria (c) de la punctul 58].

Situația de fapt, procedura și întrebările adresate

61. Domnul Antonopoulos a fost angajat de minister în temeiul unui contract de drept privat pe durată determinată [categoria (c) de la punctul 58] între noiembrie 2008 și octombrie 2009. Era membru al unui sindicat și, în perioada respectivă, a fost autorizat să primească 34 de zile de concediu în vederea desfășurării unor activități sindicale. Ministerul a dorit să îi plătească salariul pentru cele 34 de zile, însă comisarul a refuzat autorizarea plății pentru motivul că statutul în temeiul căruia a fost încadrat în muncă domnul Antonopoulos nu îi dădea dreptul la o astfel de plată.

62. Prima secție a Elegktiko Sinedrio trebuie să determine dacă tratamentul mai puțin favorabil acordat celor în poziția domnului Antonopoulos respectă cerințele dreptului Uniunii. Aceasta a solicitat Curții să răspundă la următoarele întrebări:

„1) Acordarea sau neacordarea remunerației lucrătorului pentru concediul pentru activități sindicale constituie o condiție de muncă sau o condiție de încadrare în muncă conform legislației Uniunii? În special, dispozițiile legale care prevăd acordarea de concediu neremunerat pentru activități sindicale lucrătorilor din sistemul public cu raport de muncă pe durată determinată care nu ocupă un post din schema de personal și sunt membri ai administrației unei organizații sindicale constituie o «condiție de muncă», în sensul articolului 137 alineatul (1) litera (b) CE, și o «condiție de încadrare în muncă», în sensul clauzei 4 alineatul (1) din acordul-cadru, sau aceste aspecte țin de remunerație și de dreptul de asociere, care nu fac obiectul dreptului Uniunii?

2) În cazul în care răspunsul la întrebarea precedentă este afirmativ, un lucrător cu raport de muncă de drept privat pe durată nedeterminată într-un serviciu public, care ocupă un post din schema de personal și desfășoară aceeași activitate ca și un lucrător cu raport de muncă de drept privat pe durată determinată care nu ocupă un post din schema de personal, este «comparabil» cu un astfel de lucrător în sensul clauzei 3 alineatul (2) și al clauzei 4 alineatul (1) din acordul-cadru sau faptul că Constituția statului (articolul 103) și legile de aplicare a acesteia prevăd pentru acesta un regim de serviciu special [în ceea ce privește încadrarea în muncă și garanțiile speciale

36 — Și, în temeiul altor prevederi, la plata remunerației.

în conformitate cu articolul 103 alineatul 3 din Constituție] este suficient pentru ca acesta să fie considerat ca fiind «necomparabil» și, prin urmare, neasimilabil unui lucrător cu raport de drept privat pe durată determinată care nu ocupă un post din schema de personal?

3) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebările de mai sus:

a) în cazul în care reiese din prevederile naționale faptul că se acordă (până la 9 zile pe lună) concediu remunerat pentru activități sindicale lucrătorilor din sistemul public cu raport de muncă pe durată nedeterminată care ocupă un post din schema de personal și sunt membri în administrația unei organizații sindicale de al doilea nivel, în timp ce lucrători care au aceeași calitate sindicală și care lucrează pentru același serviciu public pe durată determinată fără să ocupe un post din schema de personal primesc un concediu egal pentru activități sindicale, însă neremunerat, respectiva diferențiere constituie un tratament mai puțin favorabil pentru cea de a doua categorie de lucrători, în sensul clauzei 4 alineatul (1) din acordul-cadru, și

(b) aceeași durată limitată din punct de vedere temporal a raportului de muncă al celei de a doua categorii de lucrători, dar și distincția în funcție de regimul de serviciu în general (nivel de încadrare, promovare, încetare a raportului de muncă), pot constitui motive obiective care ar putea justifica o astfel de discriminare?

4) Diferențierea contestată dintre membrii în administrația sindicatului care sunt lucrători pe durată nedeterminată cu post din schema de personal într-un serviciu public și cei care au aceeași calitate sindicală și lucrează pentru același serviciu public pe durată determinată fără să ocupe un post din schema de personal constituie o încălcare a principiului nediscriminării în exercitarea drepturilor sindicale, în sensul articolelor 12, 20, 21 și 28 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene sau respectiva diferențiere poate fi justificată de statutul diferit pe baza căruia sunt încadrați în muncă lucrătorii din cele două categorii?”

Analiză

63. Domnul Antonopoulos, guvernul elen și Comisia sunt de acord, în esență, în legătură cu răspunsurile la primele trei întrebări. Pe scurt, aceștia consideră că: (1) plata sau neplata remunerației pentru concediul destinat activităților sindicale reprezintă o „condiție de muncă” sau o „condiție de încadrare în muncă” în sensul prevederilor relevante din dreptul Uniunii, (2) cele două categorii de lucrători menționați sunt „comparabile” în sensul acordului-cadru și (3) diferența de tratament dintre acestea o reprezintă tratamentul „mai puțin favorabil” al celei de a doua categorii, care nu este justificat de motive obiective.

64. În ceea ce privește a patra întrebare, răspunsurile propuse au ușoare diferențe de formă, însă nu și de conținut. Domnul Antonopoulos consideră că diferența de tratament încalcă și principiul nediscriminării în exercitarea drepturilor sindicale, reglementat de cartă, guvernul elen consideră numai că, în raport cu carta, concluziile sale se confirmă sub aspectul existenței discriminării nejustificate, iar Comisia susține că, întrucât discriminarea interzisă a fost stabilită în contextul acordului-cadru, nu este necesar să fie examinată în lumina cartei, dar că, în orice caz, prevederile naționale în cauză nu par a reglementa direct drepturile sindicatelor.

65. Aceste susțineri – care coincid, în linii generale, cu abordarea spre care pare a înclina și Elegktiko Sinedrio – sunt în conformitate cu jurisprudența constantă a Curții și pot fi analizate sumar.

66. Trebuie reținut că acordul-cadru se aplică tuturor lucrătorilor pe durată determinată, fără distincție între sectoarele public și privat [37].

Prima întrebare

67. O normă potrivit căreia remunerația trebuie sau nu trebuie plătită, în raport cu concediul acordat prin lege angajaților care sunt membri în administrația unui sindicat în vederea desfășurării activităților sindicale, reprezintă, *prima facie* și la o interpretare simplă a termenilor, o condiție de încadrare în muncă sau o condiție de muncă pentru acești angajați. Se pune întrebarea dacă o astfel de interpretare poate fi afectată de prevederile din clauza 4 alineatul (1) din acordul-cadru sau de cele ale articolului 137 alineatul (5) CE [articolul 153 alineatul (5) TFUE], care, indirect, circumscrie temeiul juridic pe care a fost adoptată directiva care integrează acordul-cadru în dreptul Uniunii.

68. Nimic din clauza 4 alineatul (1) din acordul-cadru nu oferă motivele pentru a ne îndepărta de această interpretare.

69. Pe de altă parte, articolele 136, 137 și 139 CE coroborate nu autorizează Comunitatea (iar articolele 153, 155 și 159 TFUE coroborate nu autorizează Uniunea) să adopte măsuri, între altele, în domeniul plății sau al dreptului de asociere.

70. Totuși, astfel cum sunt de acord toți cei care au prezentat observații, limitarea menționată privește numai intervenția directă în aceste domenii. Ea nu împiedică adoptarea de măsuri care le afectează numai indirect. Clauza 4 alineatul (1) din acordul-cadru nu pretinde să reglementeze sub aspect material plata sau dreptul de asociere. Aceasta impune numai ca normele care reglementează condițiile de încadrare în muncă în statele membre să fie aplicate fără discriminare între lucrătorii angajați pe durată determinată și cei angajați pe durată nedeterminată. Curtea a stabilit cu claritate că articolul 137 alineatul (5) CE, care este de strictă interpretare, nu poate interzice unui lucrător pe durată determinată să se întemeieze pe cerința nediscriminării de la clauza 4 alineatul (1) din acordul-cadru în vederea obținerii unei condiții de încadrare în muncă rezervate lucrătorilor încadrați în muncă în temeiul unui contract pe durată nedeterminată, nici chiar în cazul în care privește plata [38]. Aceeași concluzie trebuie aplicată prin analogie în măsura în care diferența de tratament în litigiu vizează exercitarea dreptului la asociere.

71. În consecință, tratamentul care face obiectul procedurii la Elegktiko Sinedrio trebuie privit ca parte din sfera conceptului „condiții de încadrare în muncă” din clauza 4 alineatul (1) din acordul-cadru, iar nu ca fiind vizat de limitarea de la articolul 137 alineatul (5).

A doua întrebare

72. În această situație, Elegktiko Sinedrio trebuie să aprecieze dacă cele două categorii de lucrători care sunt tratate diferit sunt comparabile în sensul acordului-cadru. Acesta este un aspect de fapt pe care numai instanța de trimitere îl poate decide, însă Curtea poate oferi o serie de principii directoare în vederea interpretării corecte a acordului-cadru, având în vedere elementele care, sugerează Elegktiko Sinedrio, ar putea înlătura caracterul comparabil al categoriilor: faptul că lucrătorii dintr-o categorie ocupă posturi permanente, iar ceilalți nu ocupă astfel de posturi și că pentru prima categorie s-a stabilit un regim specific de angajare, iar pentru cea de a doua categorie nu s-a stabilit un astfel de regim.

37 — A se vedea Hotărârea din 4 iulie 2006, Adeneler și alții (C-212/04, Rec., p. I-6057, punctul 56).

38 — A se vedea Hotărârea din 13 septembrie 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, Rep., p. I-7109, punctul 33 și următoarele).

73. Chiar din textul clauzei 3 alineatul (2) din acordul-cadru este clar că astfel de aspecte nu sunt relevante pentru a determina dacă lucrătorii sunt sau nu sunt comparabili. Definiția din norma respectivă limitează comparația la identitatea entității în care sunt angajați lucrătorii și la natura identică sau similară a muncii pe care o efectuează, având în vedere calificările și aptitudinile acestora. Astfel, după cum subliniază Comisia, abordarea este una funcțională, în care aspectele de statut nu sunt relevante.

74. În consecință, în cazul în care, după cum se pare, Elegktiko Sinedrio consideră că domnul Antonopoulos a fost angajat în cadrul ministerului în vederea desfășurării unei activități identice sau similare celei efectuate de angajații cu un raport de muncă de drept privat pe durată nedeterminată care ocupă un post permanent, având în vedere calificările și aptitudinile fiecăruia, trebuie să se concluzioneze că, în ce îl privește pe domnul Antonopoulos, acesta era comparabil cu lucrătorii permanenți în sensul clauzei 4 alineatul (1) din acordul-cadru.

A treia întrebare

75. Elegktiko Sinedrio solicită în esență să se stabilească (a) dacă diferența de tratament în cauză constituie un tratament mai defavorabil al celor aflați în poziția domnului Antonopoulos și (b) dacă diferențele dintre raporturile de muncă încheiate pe durată determinată (pentru a îndeplini sarcini cu durată determinată) și cele încheiate pe durată nedeterminată și diferențele dintre regimurile de încadrare în muncă în general pot reprezenta motive obiective care să justifice acea diferență de tratament.

76. În ceea ce privește primul aspect, nu există dubii că, din moment ce două categorii de angajați au dreptul la concediu în vederea desfășurării unor activități sindicale, însă o categorie are dreptul la remunerație pentru acest concediu, iar cealaltă nu are acest drept, a doua categorie este tratată într-un mod mai puțin favorabil.

77. În ceea ce privește cel de al doilea aspect, este clar din jurisprudența stabilită că o diferență de tratament nu poate fi justificată prin motive obiective în sensul clauzei 4 alineatul (1) din acordul-cadru în temeiul faptului că este prevăzută într-o normă generală și abstractă precum o lege sau o convenție colectivă. Mai degrabă, trebuie să existe elemente precise și concrete care să caracterizeze condițiile de încadrare în muncă vizate în contextul specific, precum și criterii obiective și transparente, pe baza cărora să se poată aprecia dacă inegalitatea răspunde unei nevoi reale, dacă este susceptibilă de a asigura îndeplinirea obiectivului urmărit și dacă este necesară pentru îndeplinirea acelui obiectiv. Astfel de elemente pot include natura specifică sau caracteristicile inerente ale atribuțiilor îndeplinite sau urmărirea unui obiectiv legitim de politică socială. Natura temporară a încadrării în muncă nu poate să constituie, prin ea însăși, un motiv obiectiv în acest scop – în caz contrar, ar lipsi de conținut obiectivele directivei și ale acordului-cadru și ar conduce la perpetuarea unei situații dezavantajoase pentru lucrătorii pe durată determinată[39]. Acest lucru trebuie să fie adevărat și în ce privește durata limitată a încadrării în muncă, altă caracteristică întâlnită în mod curent în contractele pe durată determinată.

78. Astfel cum au subliniat guvernul elen și Comisia, faptul că angajații sunt recrutați pentru o durată determinată în vederea îndeplinirii unor sarcini urgente și neprevăzute – și că, în acea perioadă, serviciile lor trebuie folosite la maximum – poate justifica o normă care le acordă o perioadă mai scurtă de concediu pentru activități sindicale decât angajaților permanenți. În condițiile în care totuși ei au dreptul la un concediu egal cu cel al angajaților permanenți și pentru aceleași motive, aceasta nu justifică refuzul de plată a remunerației aferente acestui concediu, deși angajații permanenți sunt plătiți.

39 — A se vedea Hotărârea din 8 septembrie 2011, Rosado Santana (C-177/10, Rep., p. I-7907, punctele 72-74 și jurisprudența citată).

A patra întrebare

79. Elegktiko Sinedrio solicită să se stabilească dacă diferența de tratament în litigiu încalcă principiul nediscriminării în exercitarea drepturilor sindicale în conformitate cu articolele 12, 20, 21 și 28 din cartă sau dacă diferența menționată poate fi justificată pe temeiul faptului că două categorii de lucrători au statut diferit sub aspectul încadrării în muncă.

80. În măsura în care diferența de tratament în litigiu constituie în mod clar un tratament mai puțin favorabil al angajaților pe durată determinată, contrar principiului nediscriminării stabilit în clauza 4 alineatul (1) din acordul-cadru, nu este necesar să se analizeze dacă, în lipsa acestei prevederi, ar intra în contradicție cu principiul similar prevăzut în cartă. Astfel cum a subliniat Comisia în esență, nu este necesară referirea la cartă în cazul în care dreptul Uniunii este deja explicit în materie. Carta nu poate, *a fortiori*, să prevadă motive care ar justifica un tratament inegal în cazul în care astfel de motive nu sunt prevăzute în alte reglementări.

Concluzie

81. În lumina tuturor considerațiilor de mai sus, apreciem că răspunsul Curții la întrebările adresate de Elegktiko Sinedrio ar trebui să fie următorul:

„1) Plata sau neplata remunerației pentru perioada concediului pentru activități sindicale reprezintă o condiție de muncă, în sensul articolului 137 alineatul (1) litera (b) CE [în prezent articolul 153 alineatul (1) litera (b) TFUE] și o condiție de încadrare în muncă, în sensul clauzei 4 alineatul (1) din acordul-cadru din anexa la Directiva 1999/70/CE a Consiliului din 28 iunie 1999 privind Acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată, încheiat între CES, UNICE și CEEP; aceasta nu este vizată de excluderea referitoare la plată și/sau la dreptul de asociere menționat la articolul 137 alineatul (5) CE [în prezent articolul 153 alineatul (5) TFUE].

2) Un lucrător aflat într-un raport de muncă de drept privat, pe durată nedeterminată, în cadrul sectorului public, și care ocupă un post permanent și un lucrător aflat într-un raport de muncă de drept privat, pe termen determinat, cu aceleași atribuții, dar care nu ocupă un post permanent, sunt în principiu comparabili, în sensul clauzei 3 alineatul (2) și al clauzei 4 alineatul (1) din acordul-cadru menționat.

3) În cazul în care lucrătorii din prima categorie care sunt membri în administrația unui sindicat beneficiază de concediu plătit pentru activități sindicale, în timp ce cei din a doua categorie, care au același statut sindical, nu beneficiază de plata concediului pentru aceleași activități, există un tratament mai puțin favorabil al celei de a doua categorii în sensul clauzei 4 alineatul (1) din acordul-cadru; faptul că raportul de muncă este pe durată determinată pentru a doua categorie de lucrători și că este distinct în raport cu regimul de încadrare în muncă în general (condițiile de recrutare, de promovare și de încetare a raporturilor de muncă) nu constituie motive obiective care să poată justifica o astfel de discriminare.

4) În lumina răspunsurilor date la primele trei întrebări, nu este necesar să se analizeze dacă tratamentul vizat este interzis sau poate fi justificat în temeiul prevederilor Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.”