

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

9 mars 2017 (1)

« Renvoi préjudiciel – Politique sociale – Égalité de traitement en matière d’emploi et de travail – Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées – Articles 5 et 27 – Directive 2000/78/CE – Article 7 – Protection renforcée en cas de licenciement de salariés handicapés – Absence d’une telle protection pour des fonctionnaires handicapés – Principe général d’égalité de traitement »

Dans l’affaire C-406/15,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême, Bulgarie), par décision du 16 juillet 2015, parvenue à la Cour le 24 juillet 2015, dans la procédure

Petya Milkova

contre

Izpalnitelen direktor na Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol,

en présence de :

Varhovna administrativna prokuratura,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. M. Ilešič, président de chambre, M^{me} A. Prechal (rapporteur), M. A. Rosas, M^{me} C. Toader et M. E. Jarašiūnas, juges,

avocat général : M. H. Saugmandsgaard Øe,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

- pour le gouvernement bulgare, par M^{mes} D. Drambozova et E. Petranova, en qualité d’agents,
- pour la Commission européenne, par MM. D. Martin et D. Roussanov, en qualité d’agents,

ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 27 octobre 2016,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l’interprétation des articles 4 et 7 de la directive 2000/78/CE du Conseil, du 27 novembre 2000, portant création d’un cadre général en faveur de l’égalité de traitement en matière d’emploi et de travail (JO 2000, L 303, p. 16), ainsi que sur l’article 5, paragraphe 2, de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, qui a été approuvée au nom de la Communauté européenne par la

décision 2010/48/CE du Conseil, du 26 novembre 2009 (JO 2010, L 23, p. 35, ci-après la « convention de l'ONU »).

- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M^{me} Petya Milkova à l'Izpalnitelen direktor na Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol (directeur exécutif de l'Agence de privatisation et de contrôle post-privatisation, Bulgarie) (ci-après l'« Agence ») au sujet du licenciement dont l'intéressée a fait l'objet.

Le cadre juridique

Le droit international

- 3 La convention de l'ONU énonce, à son article 1^{er} :

« La présente convention a pour objet de promouvoir, protéger et assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales par les personnes handicapées et de promouvoir le respect de leur dignité intrinsèque.

Par personnes handicapées on entend des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres. »

- 4 Aux termes de l'article 5 de cette convention, intitulé « Égalité et non-discrimination » :

« 1. Les États parties reconnaissent que toutes les personnes sont égales devant la loi et en vertu de celle-ci et ont droit sans discrimination à l'égale protection et à l'égal bénéfice de la loi.

2. Les États parties interdisent toutes les discriminations fondées sur le handicap et garantissent aux personnes handicapées une égale et effective protection juridique contre toute discrimination, quel qu'en soit le fondement.

3. Afin de promouvoir l'égalité et d'éliminer la discrimination, les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour faire en sorte que des aménagements raisonnables soient apportés.

4. Les mesures spécifiques qui sont nécessaires pour accélérer ou assurer l'égalité de facto des personnes handicapées ne constituent pas une discrimination au sens de la présente convention. »

- 5 L'article 27 de la convention de l'ONU, intitulé « Travail et emploi », stipule :

« Les États parties reconnaissent aux personnes handicapées, sur la base de l'égalité avec les autres, le droit au travail, notamment à la possibilité de gagner leur vie en accomplissant un travail librement choisi ou accepté sur un marché du travail et dans un milieu de travail ouverts, favorisant l'inclusion et accessibles aux personnes handicapées. Ils garantissent et favorisent l'exercice du droit au travail, y compris pour ceux qui ont acquis un handicap en cours d'emploi, en prenant des mesures appropriées, y compris des mesures législatives, pour notamment :

[...]

- h) favoriser l'emploi de personnes handicapées dans le secteur privé en mettant en œuvre des politiques et mesures appropriées, y compris le cas échéant des programmes d'action positive, des incitations et d'autres mesures ;

[...] »

Le droit de l'Union

6 Le considérant 27 de la directive 2000/78 énonce :

« Le Conseil, dans sa recommandation 86/379/CEE du 24 juillet 1986 sur l'emploi des handicapés dans la Communauté [(JO 1986, L 225, p. 43)], a établi un cadre d'orientation qui énumère des exemples d'actions positives visant à promouvoir l'emploi et la formation des personnes handicapées et, dans sa résolution du 17 juin 1999 sur l'égalité des chances en matière d'emploi pour les personnes handicapées [(JO 1999, C 186, p. 3)], a affirmé l'importance d'accorder une attention particulière notamment au recrutement, au maintien dans l'emploi et à la formation et à l'apprentissage tout au long de la vie des personnes handicapées. »

7 Aux termes de son article 1^{er}, la directive 2000/78 a pour objet « d'établir un cadre général pour lutter contre la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, [le] handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle, en ce qui concerne l'emploi et le travail, en vue de mettre en œuvre, dans les États membres, le principe de l'égalité de traitement. »

8 L'article 2 de cette directive, intitulé « Concept de discrimination », dispose :

« 1. Aux fins de la présente directive, on entend par "principe de l'égalité de traitement" l'absence de toute discrimination directe ou indirecte, fondée sur un des motifs visés à l'article 1^{er}.

2. Aux fins du paragraphe 1 :

a) une discrimination directe se produit lorsqu'une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable, sur la base de l'un des motifs visés à l'article 1^{er} ;

b) une discrimination indirecte se produit lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes d'une religion ou de convictions, d'un handicap, d'un âge ou d'une orientation sexuelle donnés, par rapport à d'autres personnes, à moins que :

i) cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif ne soient appropriés et nécessaires, ou que

ii) dans le cas des personnes d'un handicap donné, l'employeur ou toute personne ou organisation auquel s'applique la présente directive ne soit obligé, en vertu de la législation nationale, de prendre des mesures appropriées conformément aux principes prévus à l'article 5 afin d'éliminer les désavantages qu'entraîne cette disposition, ce critère ou cette pratique.

[...] »

9 Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, de ladite directive :

« Dans les limites des compétences conférées à la Communauté, la présente directive s'applique à toutes les personnes, tant pour le secteur public que pour le secteur privé, y compris les organismes publics, en ce qui concerne :

[...]

c) les conditions d'emploi et de travail, y compris les conditions de licenciement et de rémunération ;

[...] »

10 L'article 4 de la même directive, intitulé « Exigences professionnelles », dispose, à son paragraphe 1 :

« Nonobstant l'article 2, paragraphes 1 et 2, les États membres peuvent prévoir qu'une différence de traitement fondée sur une caractéristique liée à l'un des motifs visés à l'article 1^{er} ne constitue pas une discrimination lorsque, en raison de la nature d'une activité professionnelle ou des conditions de son exercice, la caractéristique en cause constitue une exigence professionnelle essentielle et déterminante, pour autant que l'objectif soit légitime et que l'exigence soit proportionnée. »

- 11 L'article 7 de la directive 2000/78, intitulé « Action positive et mesures spécifiques », est libellé comme suit :

« 1. Pour assurer la pleine égalité dans la vie professionnelle, le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas un État membre de maintenir ou d'adopter des mesures spécifiques destinées à prévenir ou à compenser des désavantages liés à l'un des motifs visés à l'article 1^{er}.

2. En ce qui concerne les personnes handicapées, le principe d'égalité de traitement ne fait pas obstacle au droit des États membres de maintenir ou d'adopter des dispositions concernant la protection de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail ni aux mesures visant à créer ou à maintenir des dispositions ou des facilités en vue de sauvegarder ou d'encourager leur insertion dans le monde du travail. »

Le droit bulgare

- 12 Le kodeks na truda (code du travail) (DV n° 26, du 1^{er} avril 1986, et n° 27, du 4 avril 1986), entré en vigueur le 1^{er} janvier 1987, constitue, aux termes de son article 1^{er}, le principal acte normatif qui « régit les relations de travail entre le travailleur et l'employeur, tout comme les autres relations qui sont directement liées à celles-ci ».

- 13 L'article 328 du code du travail, qui régit la rupture du contrat de travail par l'employeur, à la suite du dépôt d'un préavis, dispose, à son paragraphe 1, point 2 :

« Un employeur peut rompre le contrat de travail moyennant un préavis écrit adressé au travailleur dans les délais prévus à l'article 326, paragraphe 2, dans les cas suivants :

[...]

2. en cas de fermeture d'une partie de l'entreprise ou de suppression de postes ;

[...] »

- 14 L'article 333 du code du travail, intitulé « Protection en cas de licenciement », prévoit, à son paragraphe 1, point 3 :

« Dans les cas visés aux articles 328, paragraphe 1, points 2, 3, 5 et 11, et 330, paragraphe 2, point 6, l'employeur ne peut procéder à un licenciement qu'après avoir obtenu l'autorisation préalable de l'inspection du travail au cas par cas :

[...]

3. [concernant] un travailleur atteint d'une maladie mentionnée dans un arrêté pris par le ministre de la Santé ;

[...] »

- 15 Le zakon za administratsiata (loi sur l'administration) (DV n° 130, du 5 novembre 1998), entré en vigueur le 6 décembre 1998, régit l'organisation administrative. L'article 12 de cette loi énonce :

« (1) L'action administrative est confiée à des fonctionnaires et à des salariés.

(2) Les modalités de l'entrée en fonction et le statut des fonctionnaires sont du domaine de la loi.

(3) Les contrats de travail des agents contractuels au sein de l'administration sont conclus en application du code du travail. »

16 L'article 1^{er} du zakon za darzhavnia sluzhitel (loi sur la fonction publique) (DV n° 67, du 27 juillet 1999), entré en vigueur le 27 août 1999, régit « le contenu et la cessation de la relation de travail entre l'État et le fonctionnaire, dans l'exercice et à l'occasion de l'exercice des fonctions, sauf dispositions contraires prévues par une loi spéciale ».

17 L'article 106 de la loi sur la fonction publique, qui régit la rupture de la relation de travail par l'autorité investie du pouvoir de nomination, à la suite du dépôt d'un préavis, dispose, à son paragraphe 1, point 2 :

« L'autorité investie du pouvoir de nomination peut rompre d'office la relation de travail, moyennant un préavis d'un mois, dans les cas suivants :

[...]

2. en cas de suppression de postes ;

[...] »

18 La loi sur la fonction publique ne contient pas de disposition analogue à l'article 333, paragraphe 1, point 3, du code du travail.

19 L'article 1^{er} de la naredba n° 5 za bolestite, pri koito rabotnitsite, boleduvashti ot tyah, imat osobena zakrila saglasno chl. 333, al. 1 ot kodeksa na trud (arrêté n° 5 sur les maladies permettant aux travailleurs qui en sont atteints de bénéficier d'une protection spéciale en application de l'article 333, paragraphe 1, du code du travail) (DV n° 33, du 28 avril 1987), pris par le ministère de la Santé publique et par le Conseil central des syndicats bulgares, dispose :

« En cas de liquidation partielle, de suppression de poste ou de cessation du travail pendant plus de 30 jours, l'entreprise ne peut licencier des travailleurs atteints d'une des maladies suivantes que si elle y a été préalablement autorisée par la division territoriale correspondante de l'inspection du travail :

[...]

5. troubles mentaux ;

[...] »

20 Le zakon za zashtita ot diskriminatsia (loi relative à la protection contre les discriminations) (DV n° 86, du 30 septembre 2003), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2004, est l'acte normatif qui régit la protection contre toutes formes de discrimination, contribue à leur élimination et assure la transposition des directives en matière d'égalité de traitement.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

21 Il ressort de la décision de renvoi que M^{me} Milkova a occupé le poste de « jeune expert » dans l'unité « contrôle des contrats de privatisation » de la direction « contrôle post-privatisation » de l'Agence, à compter du 10 octobre 2012. La structure de cette Agence prévoit que des postes sont occupés tant par des fonctionnaires, tels que M^{me} Milkova, que par des salariés.

22 Au cours de l'année 2014, le nombre de postes a été réduit, au sein de l'Agence, de 105 à 65.

- 23 Un préavis de licenciement a été envoyé à M^{me} Milkova, aux termes duquel, à l'expiration d'un délai d'un mois, sa relation de travail serait rompue, en raison de la suppression du poste qu'elle occupait.
- 24 Par une décision du directeur exécutif de l'Agence, la relation de travail entre M^{me} Milkova et son employeur a été rompue à compter du 1^{er} mars 2014, sur le fondement de l'article 106, paragraphe 1, point 2, de la loi sur la fonction publique.
- 25 M^{me} Milkova a formé un recours contre ladite décision devant l'Administrativen sad Sofia-grad (tribunal administratif de Sofia, Bulgarie), dans le cadre duquel elle a fait valoir que son licenciement, sans l'autorisation préalable de l'inspection du travail prévue à l'article 333, paragraphe 1, point 3, du code de travail, était illégal. Cette juridiction a rejeté ce recours pour absence de violation de la loi applicable. Selon cette juridiction, cet article 333, paragraphe 1, point 3, ne s'applique pas à la rupture de la relation de travail des fonctionnaires. Il s'ensuivrait que, alors même que l'intéressée souffre de troubles mentaux ayant entraîné un taux d'invalidité de 50 %, la rupture de la relation de travail en cause au principal est légale.
- 26 Dans le cadre du pourvoi en cassation formé, contre la décision rendue par ladite juridiction, devant le Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême, Bulgarie), M^{me} Milkova a maintenu son argumentation invoquée devant la juridiction de première instance et a réitéré le moyen tiré de ce que la décision par laquelle l'employeur a rompu la relation de travail était illégale.
- 27 Le directeur exécutif de l'Agence considère qu'une telle autorisation n'était pas nécessaire et que la décision contestée est légale.
- 28 Bien que la juridiction de renvoi estime que la différence de traitement alléguée est fondée non pas sur la caractéristique personnelle tenant au « handicap », mais sur la différence que présente le lien de droit en vertu duquel les personnes concernées exercent une activité professionnelle, cette juridiction n'exclut pas qu'une réglementation telle que celle en cause au principal soit contraire aux exigences visant à assurer l'égalité en matière d'emploi et de travail de l'ensemble des personnes handicapées, prévues par le droit de l'Union ainsi que par la convention de l'ONU.
- 29 Selon la juridiction de renvoi, la protection supplémentaire conférée à toutes les personnes atteintes de certains handicaps, instituée au cours de l'année 1987, a, en pratique, été retirée aux fonctionnaires par l'adoption de la loi sur la fonction publique, au cours de l'année 1999, sans qu'un exposé des motifs exprès de la proposition de loi ait été établi par l'auteur de celle-ci. Toutefois, cette protection aurait été conservée à l'égard de l'ensemble des salariés, y compris ceux qui sont employés dans le secteur public.
- 30 En outre, la juridiction de renvoi éprouve des doutes quant à la question de savoir dans quelle mesure les dispositions adoptées par la République de Bulgarie, qui constituent des mesures de protection spécifiques de personnes handicapées, mais seulement lorsque celles-ci ont la qualité de salarié, alors même qu'elles sont employées par un service public, peuvent être qualifiées d'« action positive », au sens de l'article 7 de la directive 2000/78.
- 31 La juridiction de renvoi se réfère expressément à l'arrêt du 18 mars 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159), selon lequel l'interprétation de la directive 2000/78 devrait être effectuée en conformité avec la convention de l'ONU, laquelle exige, selon cette juridiction, une protection équitable et effective, par la loi, contre toute forme de discrimination envers des personnes handicapées, quel qu'en soit le fondement, et non pas seulement sur la base de certaines caractéristiques personnelles, susceptibles d'être protégées, telles que prévues par le droit dérivé de l'Union.
- 32 Dans ces conditions, le Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) L'article 5, paragraphe 2, de la convention de l'ONU [...], autorise-t-il une réglementation par laquelle les États membres instituent une protection spéciale ex ante

en cas de licenciement de salariés handicapés, sans pour autant viser les fonctionnaires qui sont atteints du même handicap ?

- 2) L'article 4, de même que les autres dispositions de la directive 2000/78, permet-il d'adopter un cadre juridique conférant une protection spéciale ex ante en cas de licenciement de salariés handicapés, sans pour autant viser les fonctionnaires qui sont atteints du même handicap ?
- 3) L'article 7 de la directive 2000/78 permet-il d'instituer une protection spéciale ex ante en cas de licenciement de salariés handicapés, sans pour autant viser les fonctionnaires qui sont atteints du même handicap ?
- 4) En cas de réponse négative à la première et à la troisième question, le respect des dispositions internationales et communautaires commande-t-il, eu égard aux faits et aux circonstances de l'espèce, d'étendre l'application de la protection spéciale ex ante en cas de licenciement de salariés handicapés, instituée par le législateur national, aux fonctionnaires qui sont atteints du même handicap ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur les première et troisième questions

- 33 Par ses première et troisième questions préjudicielles, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les dispositions de la directive 2000/78, plus précisément l'article 7 de cette dernière, lues à la lumière de la convention de l'ONU, doivent être interprétées en ce sens qu'elles autorisent une réglementation d'un État membre, telle que celle en cause au principal, qui confère aux salariés atteints de certains handicaps une protection spéciale ex ante en cas de licenciement, sans pour autant conférer une telle protection aux fonctionnaires atteints des mêmes handicaps.
- 34 À titre liminaire, il convient de relever que, ainsi qu'il ressort de son article 1^{er}, la directive 2000/78 a pour objet d'établir un cadre général pour lutter, en ce qui concerne l'emploi et le travail, contre les discriminations fondées sur l'un des motifs visés à cet article, au nombre desquels figure le handicap. À cet égard, ainsi qu'il ressort, notamment, de l'article 2, paragraphe 1, de cette même directive, le principe d'égalité de traitement qu'elle consacre s'applique en fonction desdits motifs, énumérés de manière exhaustive à son article 1^{er} (arrêts du 7 juillet 2011, *Agafiței e.a.*, C-310/10, EU:C:2011:467, point 34, ainsi que du 21 mai 2015, *SCMD*, C-262/14, non publié, EU:C:2015:336, point 29).
- 35 Il s'ensuit qu'il convient d'examiner la question de savoir si une situation telle que celle en cause au principal relève du champ d'application de la directive 2000/78.
- 36 En premier lieu, la notion de « handicap », au sens de la directive 2000/78, doit être entendue comme visant une limitation, résultant notamment d'atteintes physiques, mentales ou psychiques durables, dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à la pleine et effective participation de la personne concernée à la vie professionnelle sur la base de l'égalité avec les autres travailleurs (arrêt du 1^{er} décembre 2016, *Daouidi*, C-395/15, EU:C:2016:917, point 42 et jurisprudence citée).
- 37 Il résulte du dossier dont dispose la Cour que le trouble mental dont souffre M^{me} Milkova constitue bien un « handicap », au sens de la directive 2000/78.
- 38 En second lieu, conformément à son article 3, paragraphe 1, sous c), cette directive s'applique, dans les limites des compétences conférées à l'Union, à toutes les personnes, tant pour le secteur public que pour le secteur privé, en ce qui concerne, notamment, les conditions de licenciement.
- 39 Partant, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 46 de ses conclusions, le régime auquel M^{me} Milkova a été soumise par l'entité publique qui l'employait, lors de la rupture de

son lien d'emploi statutaire, est susceptible d'être couvert par le champ d'application matériel de ladite directive.

- 40 Toutefois, selon la décision de renvoi, la différence de traitement en cause au principal ne serait pas fondée sur l'un des motifs énumérés à l'article 1^{er} de la directive 2000/78, mais serait, en revanche, opérée en fonction de la nature de la relation de travail, au sens de la loi nationale.
- 41 En effet, il ressort du cadre juridique national, tel qu'il a été exposé par la juridiction de renvoi, que l'article 333, paragraphe 1, point 3, du code du travail, lu en combinaison avec l'article 328, paragraphe 1, point 2, de ce code, prévoit qu'une autorisation ex ante doit être accordée par l'autorité publique compétente, à savoir l'inspection du travail, avant que puisse être rompu, en raison d'une suppression d'emploi, le contrat de travail d'un travailleur atteint d'une maladie visée à l'article 1^{er}, paragraphe 1, de l'arrêté n° 5 sur les maladies permettant aux travailleurs qui en sont atteints de bénéficier d'une protection spéciale en application de l'article 333, paragraphe 1, du code du travail, dont le point 5, pertinent en l'occurrence, vise les « troubles mentaux ». Or, il ressort de la décision de renvoi que cette autorisation ex ante ne s'applique pas dans le cas d'une rupture du lien d'emploi statutaire décidée en raison de la suppression de postes en application de l'article 106, paragraphe 1, point 2, de la loi sur la fonction publique.
- 42 Ainsi, il n'apparaît pas que la réglementation nationale en cause au principal instaure une différence de traitement directement fondée sur le handicap, au sens des dispositions combinées de l'article 1^{er} et de l'article 2, paragraphe 2, sous a), de la directive 2000/78, dès lors qu'elle se fonde sur un critère qui n'est pas indissociablement lié au handicap (voir, par analogie, arrêt du 11 avril 2013, HK Danmark, C-335/11 et C-337/11, EU:C:2013:222, points 72 à 74).
- 43 En outre, il ne ressort d'aucun élément du dossier dont dispose la Cour que la réglementation nationale en cause au principal, bien que formulée de manière neutre, c'est-à-dire par référence à d'autres critères, en l'occurrence la nature de la relation de travail, non liés à la caractéristique protégée, en l'occurrence le handicap, conduirait à désavantager particulièrement les personnes possédant cette caractéristique, en impliquant une discrimination indirecte, au sens de la jurisprudence de la Cour relative à cette notion (voir, en ce sens, arrêt du 18 mars 2014, Z., C-363/12, EU:C:2014:159, point 53).
- 44 Enfin, en ce qui concerne les discriminations fondées sur la relation de travail en tant que telle, la Cour a jugé qu'une telle discrimination ne relève pas du cadre général établi par la directive 2000/78 (voir, en ce sens, arrêt du 7 juillet 2011, Agafitei e.a., C-310/10, EU:C:2011:467, points 31 à 35).
- 45 En l'occurrence, le gouvernement bulgare fait toutefois valoir qu'une réglementation nationale telle que celle en cause au principal, qui instaure une distinction entre les travailleurs handicapés et les travailleurs non handicapés, en ce qui concerne la protection spéciale ex ante en cas de licenciement, prévue seulement pour les premiers de ces travailleurs, comporte, en substance, une « action positive », au sens de l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2000/78.
- 46 Il y a lieu de rappeler, à cet égard, que ladite disposition permet d'instaurer une distinction fondée sur le handicap, à condition que cette dernière fasse partie de dispositions relatives à la protection de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail ou de mesures visant à créer ou à maintenir des dispositions ou des facilités en vue de sauvegarder ou d'encourager l'insertion des personnes handicapées dans le monde du travail. Ainsi, une telle distinction, en faveur de personnes handicapées, contribue à la réalisation de l'objet de la directive 2000/78, tel qu'il est énoncé à l'article 1^{er} de cette dernière, à savoir, la lutte contre la discrimination fondée, en l'occurrence, sur le handicap, en ce qui concerne l'emploi et le travail, en vue de mettre en œuvre, dans l'État membre concerné, le principe d'égalité de traitement (voir, en ce sens, arrêt du 17 juillet 2008, Coleman, C-303/06, EU:C:2008:415, point 42).
- 47 En effet, l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2000/78 a pour but d'autoriser des mesures spécifiques qui visent effectivement à éliminer ou à réduire les inégalités de fait affectant les

personnes handicapées, pouvant exister dans leur vie sociale et, en particulier, dans leur vie professionnelle, ainsi qu'à parvenir à une égalité substantielle, et non formelle, en réduisant ces inégalités.

- 48 Cette interprétation est corroborée par la convention de l'ONU, qui, selon une jurisprudence constante, peut être invoquée aux fins d'interpréter la directive 2000/78, laquelle doit faire l'objet, dans la mesure du possible, d'une interprétation conforme à cette convention (arrêt du 1^{er} décembre 2016, Daouidi, C-395/15, EU:C:2016:917, point 41 et jurisprudence citée).
- 49 En effet, il importe de relever, d'une part, que, en vertu de l'article 27, paragraphe 1, sous h), de la convention de l'ONU, les parties contractantes garantissent et favorisent l'exercice du droit au travail, y compris pour ceux qui ont acquis un handicap en cours d'emploi, en prenant des mesures appropriées, parmi lesquelles des mesures législatives, pour, notamment, favoriser l'emploi de personnes handicapées dans le secteur privé en mettant en œuvre des politiques et mesures appropriées, y compris le cas échéant des programmes d'action positive, des incitations et d'autres mesures. D'autre part, selon l'article 5, paragraphe 1, de cette convention, ces mêmes parties reconnaissent que toutes les personnes sont égales devant la loi et en vertu de celle-ci et ont droit, sans discrimination, à l'égalité de protection et à l'égalité de traitement devant la loi, l'article 5, paragraphe 4, de ladite convention autorisant, en outre, de manière expresse les mesures spécifiques qui sont nécessaires pour accélérer ou assurer l'égalité de facto des personnes handicapées.
- 50 Il découle de ce qui précède que la réglementation en cause au principal entre dans le champ d'application de l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2000/78 et, en tant que telle, poursuit un objectif couvert par le droit de l'Union, au sens de la jurisprudence constante de la Cour adoptée en vue de déterminer si une mesure nationale relève de la mise en œuvre du droit de l'Union, au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») (voir, en ce sens, arrêts du 6 mars 2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, points 22 et 25 ainsi que jurisprudence citée, et du 10 juillet 2014, Julián Hernández e.a., C-198/13, EU:C:2014:2055, point 37).
- 51 Selon une jurisprudence bien établie, lorsque les États membres agissent dans le champ d'application du droit de l'Union, ils sont tenus de respecter les droits fondamentaux définis dans le cadre de l'Union, ainsi que les principes généraux du droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 10 juillet 2014, Julián Hernández e.a., C-198/13, EU:C:2014:2055, point 33).
- 52 Or, la circonstance que, ainsi qu'il ressort de l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2000/78, les États membres ne soient pas tenus de maintenir ou d'adopter des mesures telles que celles prévues à cette disposition, mais disposent d'un pouvoir discrétionnaire à cet égard, ne permet pas de considérer que des règles adoptées par les États membres, telles que celles en cause au principal, se situent en dehors du champ d'application du droit de l'Union (voir, par analogie, arrêts du 21 décembre 2011, N. S. e.a., C-411/10 et C-493/10, EU:C:2011:865, points 64 à 69, ainsi que du 22 octobre 2013, Sabou, C-276/12, EU:C:2013:678, point 26).
- 53 À cet égard, il y a également lieu de rappeler que, lorsque la réglementation de l'Union laisse aux États membres un choix entre plusieurs modalités d'application, les États membres sont tenus d'exercer leur pouvoir discrétionnaire dans le respect des principes généraux du droit de l'Union, parmi lesquels figure le principe d'égalité de traitement (voir, en ce sens, arrêts du 20 juin 2002, Mulligan e.a., C-313/99, EU:C:2002:386, point 46, et du 16 juillet 2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, point 56, ainsi que ordonnance du 16 janvier 2014, Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, point 17).
- 54 Il s'ensuit que la réglementation nationale applicable au litige au principal relève de la mise en œuvre du droit de l'Union, ce qui implique que, en l'occurrence, sont applicables les principes généraux du droit de l'Union, tels que, notamment, le principe d'égalité de traitement, ainsi que la Charte (voir, en ce sens, arrêt du 10 juillet 2014, Julián Hernández e.a., C-198/13, EU:C:2014:2055, point 33).
- 55 Le principe d'égalité de traitement constitue un principe général du droit de l'Union, désormais consacré aux articles 20 et 21 de la Charte, qui exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de

manière égale, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié (arrêts du 22 mai 2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, point 43, et du 21 décembre 2016, Vervloet e.a., C-76/15, EU:C:2016:975, point 74 ainsi que jurisprudence citée). Une différence de traitement est justifiée dès lors qu'elle est fondée sur un critère objectif et raisonnable, c'est-à-dire lorsqu'elle est en rapport avec un but légalement admissible poursuivi par la réglementation en cause, et que cette différence est proportionnée au but poursuivi par le traitement concerné (arrêt du 22 mai 2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, point 43 et jurisprudence citée).

- 56 En ce qui concerne l'exigence tenant au caractère comparable des situations aux fins de déterminer l'existence d'une violation du principe d'égalité de traitement, celle-ci doit être appréciée au regard de l'ensemble des éléments qui les caractérisent (voir, notamment, arrêts du 16 décembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, EU:C:2008:728, point 25, ainsi que du 1^{er} octobre 2015, O, C-432/14, EU:C:2015:643, point 31).
- 57 Il y a lieu également de préciser que, d'une part, il est requis non pas que les situations soient identiques, mais seulement qu'elles soient comparables, et, d'autre part, l'examen de ce caractère comparable doit être effectué non pas de manière globale et abstraite, mais de manière spécifique et concrète, au regard de l'objet et du but de la réglementation nationale qui institue la distinction en cause (voir, en ce sens, arrêts du 10 mai 2011, Römer, C-147/08, EU:C:2011:286, point 42 ; du 12 décembre 2013, Hay, C-267/12, EU:C:2013:823, point 33, du 15 mai 2014, Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, point 67, et du 1^{er} octobre 2015, O, C-432/14, EU:C:2015:643, point 32).
- 58 Ainsi, la comparaison des situations doit être fondée sur une analyse centrée sur l'ensemble des règles du droit national régissant les positions, d'une part, des travailleurs salariés atteints d'un handicap donné et, d'autre part, des fonctionnaires atteints du même handicap, tel qu'il résulte des dispositions internes pertinentes applicables en l'occurrence, compte tenu de l'objet de la protection contre le licenciement en cause au principal.
- 59 À cet égard, il importe de souligner, tout d'abord, que, en relevant la spécificité de la protection prévue par le droit bulgare, la juridiction de renvoi précise que l'intérêt de cette protection réside dans le fait qu'un organe spécialisé apprécie les répercussions du licenciement sur l'état de santé de la personne concernée et décide d'autoriser ou non celui-ci.
- 60 Ainsi, la finalité d'une réglementation telle que celle en cause au principal est de protéger un travailleur, non pas en fonction du type de lien juridique constitutif de sa relation de travail, mais en raison de son état de santé.
- 61 Dès lors, la distinction opérée par une telle réglementation entre les travailleurs salariés atteints d'un handicap donné et les fonctionnaires atteints du même handicap ne paraît pas adéquate à la lumière du but poursuivi par cette réglementation, d'autant plus que ces catégories de personnes handicapées peuvent toutes deux être employées par la même administration.
- 62 Il appartient au juge national, en ce qui concerne la différence de traitement alléguée dans l'affaire au principal, de vérifier si l'ensemble des règles du droit national applicables offre aux fonctionnaires handicapés un niveau de protection équivalent à celui qui est prévu par le mécanisme d'autorisation préalable de l'inspection du travail en ce qui concerne les salariés handicapés employés dans le secteur de l'administration publique.
- 63 Enfin, si la juridiction de renvoi devait juger qu'une différence de traitement entre ces groupes de personnes, se trouvant dans une situation comparable, est établie, il appartiendrait en dernier ressort à cette juridiction, seule compétente pour apprécier les faits en cause dans le litige dont elle est saisie et pour interpréter la réglementation nationale applicable, de déterminer si, et dans quelle mesure, une réglementation d'un État membre, telle que celle en cause au principal, est objectivement justifiée à la lumière du principe d'égalité de traitement.
- 64 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre aux première et troisième questions que l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2000/78, lu à la lumière de la convention de l'ONU et en combinaison avec le principe général d'égalité de traitement,

consacré aux articles 20 et 21 de la Charte, doit être interprété en ce sens qu'il autorise une réglementation d'un État membre, telle que celle en cause au principal, qui confère aux salariés atteints de certains handicaps une protection spéciale ex ante en cas de licenciement, sans pour autant conférer une telle protection aux fonctionnaires atteints des mêmes handicaps, à moins qu'une violation du principe d'égalité de traitement ne soit établie, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier. Lors de cette vérification, la comparaison des situations doit être fondée sur une analyse centrée sur l'ensemble des règles du droit national pertinentes régissant les positions des travailleurs salariés atteints d'un handicap donné, d'une part, et celles des fonctionnaires atteints du même handicap, d'autre part, eu égard notamment à l'objet de la protection contre le licenciement en cause au principal.

Sur la quatrième question

- 65 Par sa quatrième question, la juridiction de renvoi demande, en substance si, en cas de réponse négative aux première et troisième questions, l'obligation de respecter le droit de l'Union exige que, dans une situation telle que celle en cause au principal, le champ d'application des règles nationales protégeant les salariés atteints d'un handicap donné soit étendu, afin que ces règles protectrices bénéficient également aux fonctionnaires atteints du même handicap.
- 66 À cet égard, il convient de rappeler que, en vertu d'une jurisprudence constante, dès lors qu'une discrimination, contraire au droit de l'Union, a été constatée et aussi longtemps que des mesures rétablissant l'égalité de traitement n'ont pas été adoptées, le respect du principe d'égalité ne saurait être assuré que par l'octroi aux personnes de la catégorie défavorisée des mêmes avantages que ceux dont bénéficient les personnes de la catégorie privilégiée (arrêts du 26 janvier 1999, Terhoeve, C-18/95, EU:C:1999:22, point 57 ; du 22 juin 2011, Landtová, C-399/09, EU:C:2011:415, point 51, et du 28 janvier 2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, point 46). Les personnes défavorisées doivent ainsi être placées dans la même situation que les personnes bénéficiant de l'avantage concerné (arrêt du 11 avril 2013, Soukupová, C-401/11, EU:C:2013:223, point 35).
- 67 Dans cette hypothèse, le juge national est tenu d'écarter toute disposition nationale discriminatoire, sans qu'il ait à demander ou à attendre l'élimination préalable de celle-ci par le législateur, et d'appliquer aux membres du groupe défavorisé le même régime que celui dont bénéficient les personnes de l'autre catégorie (arrêts du 12 décembre 2002, Rodríguez Caballero, C-442/00, EU:C:2002:752, point 43 ; du 7 septembre 2006, Cordero Alonso, C-81/05, EU:C:2006:529, point 46, ainsi que du 21 juin 2007, Jonkman e.a., C-231/06 à C-233/06, EU:C:2007:373, point 39). Cette obligation lui incombe indépendamment de l'existence, dans le droit interne, de dispositions lui conférant la compétence pour le faire (arrêt du 7 septembre 2006, Cordero Alonso, C-81/05, EU:C:2006:529, point 46).
- 68 À cet égard, la Cour a précisé que cette solution n'a vocation à s'appliquer qu'en présence d'un système de référence valable (arrêts du 19 juin 2014, Specht e.a., C-501/12 à C-506/12, C-540/12 et C-541/12, EU:C:2014:2005, point 96, et du 28 janvier 2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, point 47). Tel est le cas dans l'affaire au principal.
- 69 Dans l'hypothèse où la juridiction de renvoi constaterait que le principe d'égalité de traitement n'est pas respecté, il s'ensuivrait que l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2000/78, lu à la lumière de la convention de l'ONU, s'opposerait à une réglementation d'un État membre telle que celle en cause au principal. Le régime applicable aux travailleurs salariés handicapés, favorisés par le régime en vigueur, serait donc le seul système de référence valable. Partant, le rétablissement de l'égalité de traitement, dans une situation telle que celle en cause au principal, impliquerait l'octroi aux fonctionnaires handicapés, défavorisés par le régime en vigueur, des mêmes avantages que ceux dont peuvent bénéficier les travailleurs salariés handicapés, favorisés par ce régime, en ce qui concerne notamment la protection spéciale ex ante prévue en cas de licenciement et tenant à l'obligation, pour l'employeur, de solliciter une autorisation préalable de l'inspection du travail avant de rompre la relation de travail (voir, par analogie, arrêt du 28 janvier 2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, point 48).
- 70 Il résulte des considérations qui précèdent qu'il convient de répondre à la quatrième question que, dans l'hypothèse où l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2000/78, lu à la lumière de

la convention de l'ONU et en combinaison avec le principe général d'égalité de traitement, s'opposerait à une réglementation d'un État membre telle que celle en cause au principal, l'obligation de respecter le droit de l'Union exigerait que le champ d'application des règles nationales protégeant les salariés atteints d'un handicap donné soit étendu, afin que ces règles protectrices bénéficient également aux fonctionnaires atteints du même handicap.

Sur la deuxième question

- 71 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande si l'article 4 de la directive 2000/78, de même que les autres dispositions de cette dernière, permet d'adopter un cadre juridique conférant une protection spéciale ex ante en cas de licenciement de salariés atteints d'un handicap donné, sans pour autant viser les fonctionnaires qui sont atteints du même handicap.
- 72 Selon une jurisprudence constante de la Cour, les exigences concernant le contenu d'une demande de décision préjudicielle figurent de manière explicite à l'article 94 du règlement de procédure de la Cour dont la juridiction de renvoi est censée, dans le cadre de la coopération instaurée à l'article 267 TFUE, avoir connaissance et qu'elle est tenue de respecter scrupuleusement (arrêts du 5 juillet 2016, *Ognyanov*, C-614/14, EU:C:2016:514, point 19, ainsi que du 10 novembre 2016, *Private Equity Insurance Group*, C-156/15, EU:C:2016:851, point 61 et jurisprudence citée).
- 73 Ainsi, la juridiction de renvoi doit indiquer les raisons précises qui l'ont conduite à s'interroger sur l'interprétation de certaines dispositions du droit de l'Union et à estimer nécessaire de poser des questions préjudicielles à la Cour. Celle-ci a déjà jugé qu'il est indispensable que la juridiction nationale donne un minimum d'explications sur les raisons du choix des dispositions du droit de l'Union dont elle demande l'interprétation ainsi que sur le lien qu'elle établit entre ces dispositions et la réglementation nationale applicable au litige qui lui est soumis (arrêts du 10 mars 2016, *Safe Interenvíos*, C-235/14, EU:C:2016:154, point 115, et du 10 novembre 2016, *Private Equity Insurance Group*, C-156/15, EU:C:2016:851, point 62).
- 74 Il y a lieu de souligner, à cet égard, que les informations fournies dans les demandes de décision préjudicielle servent non seulement à permettre à la Cour de donner des réponses utiles aux questions posées par la juridiction de renvoi, mais également à procurer aux gouvernements des États membres ainsi qu'aux autres intéressés la possibilité de présenter des observations, conformément à l'article 23 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne (arrêt du 10 novembre 2016, *Private Equity Insurance Group*, C-156/15, EU:C:2016:851, point 63, ainsi que, en ce sens, arrêt du 5 juillet 2016, *Ognyanov*, C-614/14, EU:C:2016:514, point 20).
- 75 En l'occurrence, la juridiction de renvoi se limite à poser sa deuxième question, sans expliciter davantage celle-ci dans les motifs de la décision de renvoi. En effet, elle se borne à faire référence, de manière générale, à l'article 4 de la directive 2000/78, de même qu'aux autres dispositions de celle-ci, sans pour autant établir un lien entre ces dispositions et la réglementation nationale en cause au principal.
- 76 En raison de ces lacunes, la décision de renvoi ne permet ni aux gouvernements des autres États membres et aux autres parties intéressées, au sens de l'article 23 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, de déposer des observations utiles sur cette deuxième question ni à la Cour de fournir, à la juridiction de renvoi, une réponse utile à ladite question, afin de trancher le litige au principal (voir, par analogie, arrêt du 10 novembre 2016, *Private Equity Insurance Group*, C-156/15, EU:C:2016:851, point 66).
- 77 Dans ces conditions, la deuxième question est irrecevable.

Sur les dépens

- 78 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais

exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) dit pour droit :

- 1) **L'article 7, paragraphe 2, de la directive 2000/78/CE du Conseil, du 27 novembre 2000, portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, lu à la lumière de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 2010/48/CE du Conseil, du 26 novembre 2009, et en combinaison avec le principe général d'égalité de traitement, consacré aux articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit être interprété en ce sens qu'il autorise une réglementation d'un État membre, telle que celle en cause au principal, qui confère aux salariés atteints de certains handicaps une protection spéciale ex ante en cas de licenciement, sans pour autant conférer une telle protection aux fonctionnaires atteints des mêmes handicaps, à moins qu'une violation du principe d'égalité de traitement ne soit établie, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier. Lors de cette vérification, la comparaison des situations doit être fondée sur une analyse centrée sur l'ensemble des règles du droit national pertinentes régissant les positions des travailleurs salariés atteints d'un handicap donné, d'une part, et celles des fonctionnaires atteints du même handicap, d'autre part, eu égard notamment à l'objet de la protection contre le licenciement en cause au principal.**
- 2) **Dans l'hypothèse où l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2000/78, lu à la lumière de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées et en combinaison avec le principe général d'égalité de traitement, s'opposerait à une réglementation d'un État membre telle que celle en cause au principal, l'obligation de respecter le droit de l'Union européenne exigerait que le champ d'application des règles nationales protégeant les salariés atteints d'un handicap donné soit étendu, afin que ces règles protectrices bénéficient également aux fonctionnaires atteints du même handicap.**

Signatures