

ORDONNANCE DE LA COUR (sixième chambre)

22 mars 2018 (*)

« Renvoi préjudiciel – Directive 1999/70/CE – Accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée – Clause 4 – Principe de non-discrimination – Régime d'évolution professionnelle horizontale – Octroi d'un complément de rémunération – Réglementation nationale excluant les agents non titulaires – Notions de "conditions d'emploi" et de "raisons objectives" »

Dans l'affaire C-315/17,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Zaragoza (tribunal administratif au niveau provincial nº 2 de Saragosse, Espagne), par décision du 12 mai 2017, parvenue à la Cour le 29 mai 2017, dans la procédure

Pilar Centeno Meléndez

contre

Universidad de Zaragoza,

LA COUR (sixième chambre),

composée de M. C. G. Fernlund, président de chambre, MM. A. Arabadjiev (rapporteur) et S. Rodin, juges,

avocat général : M^{me} J. Kokott,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

- pour M^{me} Centeno Meléndez, par M^e J. A. Valero Barbanoj, abogado,
- pour l'Universidad de Zaragoza, par M^e R. Salvanés Durán, abogado,
- pour le gouvernement espagnol, par M. S. Jiménez García, en qualité d'agent,
- pour la Commission européenne, par MM. M. van Beek et N. Ruiz García, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de statuer par voie d'ordonnance motivée, conformément à l'article 99 du règlement de procédure de la Cour,

rend la présente

Ordonnance

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de la clause 4, point 1, de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, conclu le 18 mars 1999 (ci-après l'« accord-cadre »), qui figure à l'annexe de la directive 1999/70/CE du Conseil, du 28 juin 1999,

concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée (JO 1999, L 175, p. 43).

- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M^{me} Pilar Centeno Meléndez à l'Universidad de Zaragoza (université de Saragosse, Espagne) au sujet du rejet implicite de sa demande tendant à participer au régime d'évolution professionnelle horizontale du personnel administratif et technique de cette université, dans le cadre de la mise en place initiale de ce régime.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

- 3 Il ressort du considérant 14 de la directive 1999/70 que « les parties signataires ont souhaité conclure un accord-cadre sur le travail à durée déterminée énonçant les principes généraux et prescriptions minimales relatifs aux contrats et aux relations de travail à durée déterminée ; elles ont manifesté leur volonté d'améliorer la qualité du travail à durée déterminée en garantissant l'application du principe de non-discrimination et d'établir un cadre pour prévenir les abus découlant de l'utilisation de relations de travail ou de contrats à durée déterminée successifs ».
- 4 Aux termes de l'article 1^{er} de la directive 1999/70, celle-ci vise « à mettre en œuvre l'accord-cadre [...], conclu [...] entre les organisations interprofessionnelles à vocation générale (CES, UNICE, CEEP) ».
- 5 Le troisième alinéa du préambule de l'accord-cadre précise que « [l']accord énonce les principes généraux et prescriptions minimales relatifs au travail à durée déterminée, reconnaissant que leur application détaillée doit prendre en compte les réalités des situations spécifiques nationales, sectorielles, et saisonnières. Il illustre la volonté des partenaires sociaux d'établir un cadre général pour assurer l'égalité de traitement pour les travailleurs à durée déterminée en les protégeant contre la discrimination et pour l'utilisation de contrats de travail à durée déterminée sur une base acceptable pour les employeurs et les travailleurs ».
- 6 Aux termes de la clause 1 de l'accord-cadre, celui-ci a pour objet, d'une part, d'améliorer la qualité du travail à durée déterminée en assurant le respect du principe de non-discrimination et, d'autre part, d'établir un cadre pour prévenir les abus résultant de l'utilisation de contrats ou de relations de travail à durée déterminée successifs.
- 7 La clause 2 de l'accord-cadre, intitulée « Champ d'application », prévoit, à son point 1 :

« Le présent accord s'applique aux travailleurs à durée déterminée ayant un contrat ou une relation de travail défini par la législation, les conventions collectives ou les pratiques en vigueur dans chaque État membre. »
- 8 La clause 3 de l'accord-cadre, intitulée « Définitions », dispose :

« Aux termes du présent accord, on entend par :
 1. "travailleur à durée déterminée", une personne ayant un contrat ou une relation de travail à durée déterminée conclu directement entre l'employeur et le travailleur où la fin du contrat ou de la relation de travail est déterminée par des conditions objectives telles que l'atteinte d'une date précise, l'achèvement d'une tâche déterminée ou la survenance d'un événement déterminé ;
 2. "travailleur à durée indéterminée comparable", un travailleur ayant un contrat ou une relation de travail à durée indéterminée dans le même établissement, et ayant un travail/emploi identique ou similaire, en tenant compte des qualifications/compétences. Lorsqu'il n'existe aucun travailleur à durée indéterminée comparable dans le même établissement, la comparaison s'effectue par référence à la convention collective

applicable ou, en l'absence de convention collective applicable, conformément à la législation, aux conventions collectives ou aux pratiques nationales. »

- 9 La clause 4 de l'accord-cadre, intitulée « Principe de non-discrimination », prévoit, à son point 1 :

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

Le droit espagnol

- 10 L'article 8 de la Ley 7/2007 del Estatuto básico del empleado público (loi 7/2007, portant statut de base des agents publics), du 12 avril 2007 (BOE n° 89, du 13 avril 2007, p. 16270, ci-après la « loi 7/2007 »), dispose :

« 1. Sont des agents publics les personnes exerçant des fonctions rémunérées dans les administrations publiques au service de l'intérêt général.

2. Les agents publics sont classés en :

- a) fonctionnaires ;
- b) agents non titulaires ;
- c) agents contractuels, qu'il s'agisse de personnel permanent, à durée indéterminée, ou déterminée ;
- d) personnel auxiliaire. »

- 11 L'article 9 de la loi 7/2007 est libellé comme suit :

« 1. Sont fonctionnaires les personnes désignées par la loi qui relèvent d'une administration publique en vertu d'une relation statutaire régie par le droit administratif, en vue d'accomplir des services professionnels rémunérés à caractère permanent.

2. En tout état de cause, l'exercice de fonctions impliquant la participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique ou à la sauvegarde des intérêts généraux de l'État et des administrations publiques incombe exclusivement aux fonctionnaires, dans les conditions établies par la loi d'application de chaque administration publique. »

- 12 L'article 10 de ladite loi prévoit :

« 1. Sont agents non titulaires les personnes qui, pour des motifs de nécessité et d'urgence expressément justifiés, sont nommées à ce titre pour exercer des fonctions propres aux fonctionnaires titulaires, dans l'une des situations suivantes :

- a) la vacance d'un poste qu'il n'est pas possible de pourvoir par un fonctionnaire titulaire ;
- b) le remplacement provisoire d'un titulaire ;
- c) la réalisation de programmes à caractère temporaire, qui ne peut avoir une durée supérieure à trois ans, prorogable de douze mois en vertu des lois relatives à la fonction publique adoptées pour mettre en œuvre [la présente loi] ;
- d) l'excès ou l'accumulation de travail, pendant un délai maximum de six mois, sur une période de douze mois.

[...]

3. La nomination des agents non titulaires prend fin [...] lorsque la cause ayant motivé leur nomination prend fin.

[...]

5. Le régime général des fonctionnaires statutaires est applicable aux agents non titulaires dans la mesure où il est approprié à la nature de la situation de ces agents. »

13 L'article 16 de la loi 7/2007 dispose :

« 1. Les fonctionnaires ont droit à la promotion professionnelle.

2. Le régime d'évolution professionnelle est l'ensemble structuré d'opportunités de promotion et de perspectives d'évolution professionnelle conforme aux principes d'égalité, de mérite et d'aptitude.

À cette fin, les administrations publiques encouragent la mise à jour et le perfectionnement des qualifications professionnelles de leurs fonctionnaires.

3. La législation relative à la fonction publique adoptée en application [de la présente loi] régit l'évolution professionnelle applicable dans chaque domaine que peut constituer, notamment, l'application isolée ou simultanée d'une ou de plusieurs des modalités suivantes :

a) le régime d'évolution professionnelle horizontale, qui consiste dans la progression en grade, en catégorie, en échelon ou tout autre concept analogue, sans obligation de changer de poste et conformément à l'article 17, sous b), et à l'article 20, paragraphe 3, [de la présente loi] ;

b) le régime d'évolution professionnelle verticale [...]

[...] »

14 Aux termes de l'article 17, sous b), de la loi 7/2007, aux fins de l'évolution professionnelle horizontale des fonctionnaires, peuvent être appréciés la trajectoire et le comportement professionnels, la qualité des travaux fournis, les connaissances acquises et le résultat de l'évaluation des prestations. D'autres mérites et aptitudes peuvent également être pris en compte en fonction de la spécificité de la fonction exercée et de l'expérience acquise.

15 Conformément à l'article 20, paragraphe 3, de ladite loi, les administrations publiques déterminent les effets de l'évaluation, notamment, sur l'évolution professionnelle horizontale.

16 L'article 73 de la Ley Orgánica 6/2001 de Universidades (loi organique 6/2001, relative aux universités), du 21 décembre 2001 (BOE n° 307, du 24 décembre 2001, p. 49400), prévoit :

« 1. Le personnel administratif et technique des universités se compose des fonctionnaires appartenant aux corps des universités, des agents contractuels travaillant auprès de l'université ainsi que des fonctionnaires appartenant aux corps d'autres administrations publiques.

2. Le personnel administratif et technique est chargé d'assurer la gestion technique, économique et administrative et de fournir son appui, des conseils et son assistance dans l'exercice des fonctions de l'université. Le personnel administratif et technique des universités publiques est chargé de fournir son appui, des conseils et son assistance aux autorités académiques, dans l'exercice de la gestion et de l'administration, notamment dans les domaines des ressources humaines, de l'organisation administrative, des questions économiques, de l'informatique, des archives, des bibliothèques, de l'information, des services généraux et des services scientifiques et techniques ainsi que de soutenir la recherche, le transfert de technologie et tout autre processus de gestion administrative et de soutien jugé nécessaire pour la réalisation des objectifs de l'université.

[...] »

- 17 Le règlement de l'université de Saragosse relatif au régime d'évolution professionnelle horizontale du personnel administratif et technique, approuvé le 11 décembre 2014 par le conseil d'administration de cette université (ci-après le « règlement sur l'évolution professionnelle horizontale »), à son article 2, intitulé « Définition et objectifs », prévoit :

« Le régime d'évolution professionnelle horizontale du personnel administratif et technique de l'université de Saragosse est le droit de ces employés publics à la progression professionnelle individualisée et encouragée tout au long de leur carrière, en tant que forme objective de reconnaissance de leurs efforts personnels, de la qualité de leur travail, de leur expérience, de leurs connaissances et de la réalisation des objectifs et des finalités de l'université de Saragosse. »

- 18 L'article 3 du règlement sur l'évolution professionnelle horizontale, intitulé « Champ d'application », dispose :

« Qu'il ait le statut de fonctionnaire ou d'agent contractuel, le personnel administratif et technique permanent titulaire d'un poste à l'université de Saragosse ayant travaillé au moins cinq ans à titre permanent ou temporaire, en qualité de fonctionnaire ou, précédemment, d'agent contractuel auprès de cette université ou des administrations avec lesquelles celle-ci a conclu un accord de réciprocité peut participer au régime d'évolution professionnelle horizontale. »

- 19 L'article 4 dudit règlement, intitulé « Caractéristiques fondamentales », est libellé comme suit :

« Le régime d'évolution professionnelle horizontale présente les caractéristiques suivantes.

Caractère volontaire : la participation du personnel administratif et technique au système est exclusivement volontaire, en ce qui concerne tant l'accès que les changements de tranche.

Caractère individuel : le régime d'évolution professionnelle horizontale représente la reconnaissance personnelle du développement et de la trajectoire professionnelle individuelle, sans impliquer de changement de poste ou d'activité.

Caractère évaluable : les mérites professionnels doivent être constatés et évaluables dans le cadre d'un système objectif qui, en fonction des particularités de chaque groupe professionnel, prend en considération les éléments suivants :

- progression des compétences professionnelles ;
- engagement pour l'innovation et l'amélioration continue de la qualité ;
- engagement pour l'organisation.

Caractère graduel : l'évolution professionnelle horizontale doit permettre, encourager et stimuler la progression ascendante de chaque personne tout au long de sa trajectoire professionnelle au cours de périodes fixes et prédéterminées.

Caractère irréversible : la reconnaissance des trois premières tranches du régime d'évolution professionnelle horizontale est irréversible, sous réserve de l'exception visée au point 5.2 in fine.

Rémunération par tranches : la progression professionnelle impliquée par les objectifs et les finalités de l'université de Saragosse et reconnue dans le cadre du système d'évaluation doit faire l'objet d'une compensation économique croissante avec l'établissement d'un complément de rémunération spécifique pour le groupe correspondant à chaque tranche.

Reconnaissance des mérites : source de motivation et moteur du développement professionnel, le régime d'évolution professionnelle horizontale doit servir à reconnaître la contribution du personnel administratif et technique à l'université, concernant les

connaissances et l'expérience acquises dans l'activité exercée, l'implication dans l'organisation et la formation aux systèmes de qualité. »

20 L'article 6 du même règlement, intitulé « Mise en place », prévoit :

« Étant nécessaire de reconnaître et de prendre en compte l'activité précédente et les mérites résultant des prestations professionnelles du personnel travaillant au moment de la mise en place du régime d'évolution professionnelle, il convient de prévoir une application spécifique au moment de sa mise [...] en place pour ce personnel, application différente du régime normal ultérieurement applicable aux personnes engagées par l'université de Saragosse à l'issue de cette période transitoire.

6.1 Régime transitoire

La mise en place initiale du régime d'évolution professionnelle horizontale à l'université de Saragosse est soumise à un régime transitoire qui reconnaît aux employés relevant de son champ d'application et présentant une demande en ce sens la première, deuxième ou troisième tranche correspondant à l'ancienneté dont ils attestent, sans obligation de se soumettre au système d'évaluation établi. Le personnel fixe titulaire d'un poste à l'université de Saragosse, relevant du champ d'application du régime d'évolution professionnelle et remplissant les autres conditions exigibles bénéficie également de la première, deuxième ou troisième tranche correspondant à l'ancienneté dont ils attestent à cette fin et à la date de la mise en place [...] »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 21 Faisant suite à une décision du 19 juin 2015 du directeur de l'université de Saragosse d'engager la phase de mise en place initiale du régime d'évolution professionnelle horizontale du personnel administratif et technique de cette université, M^{me} Centeno Meléndez, agent non titulaire employé au sein du personnel administratif et technique de ladite université depuis plus de cinq ans, a demandé, le 23 novembre 2015, à participer à ce régime, dans le cadre de ladite phase.
- 22 Sa demande étant restée sans réponse, M^{me} Centeno Meléndez a formé un recours hiérarchique devant le recteur de l'université de Saragosse contre la décision implicite de rejet de cette demande. Celui-ci a rejeté ce recours le 28 avril 2016.
- 23 Le 14 octobre 2016, M^{me} Centeno Meléndez a formé un recours devant le Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 2 de Zaragoza (tribunal administratif au niveau provincial n° 2 de Saragosse, Espagne) contre la décision du recteur de cette université du 28 avril 2016, en faisant valoir que le régime d'évolution professionnelle en cause au principal donnait lieu à une discrimination injustifiée du personnel temporaire employé pour une longue durée.
- 24 L'université de Saragosse soutient que ce régime ne donne lieu à aucune discrimination, dans la mesure où, au cours de la phase de mise en place initiale de celui-ci, les membres du personnel qui participent audit régime, sans qu'ils soient obligés de se soumettre à une évaluation des prestations, sont classés dans des tranches en fonction de leur ancienneté, même si celle-ci a été acquise en qualité d'agent non titulaire, pour autant qu'ils ont obtenu le statut de fonctionnaire ou d'agent contractuel permanent. En outre, des circonstances objectives justifieraient l'exclusion des agents non titulaires de ce même régime.
- 25 La juridiction de renvoi fait observer que l'affaire au principal soulève la question de savoir si les travailleurs qui ont le statut d'agents non titulaires peuvent demander à être classés dans des tranches, conformément au régime d'évolution professionnelle en cause au principal, en fonction de leur ancienneté, même s'ils ne sont pas devenus fonctionnaires ou agents contractuels permanents et pourraient ne jamais le devenir. Selon cette juridiction, la mise en place initiale de ce régime donne lieu à une différence de traitement entre, d'une part, les agents non titulaires et les agents contractuels temporaires et, d'autre part, les fonctionnaires et les agents contractuels permanents.

- 26 À cet égard, la juridiction de renvoi s'interroge sur l'interprétation de la clause 4 de l'accord-cadre.
- 27 Elle considère, en premier lieu, que le complément de rémunération auquel donne lieu la reconnaissance de l'évolution professionnelle horizontale ne relève pas de la notion de « conditions d'emploi », au sens de cette disposition, au motif que ce complément est, en raison des caractéristiques fondamentales du régime d'évolution professionnelle en cause au principal, exposées à l'article 4 du règlement sur l'évolution professionnelle horizontale, inévitablement lié au statut de fonctionnaire ou d'agent contractuel permanent des travailleurs.
- 28 La juridiction de renvoi fait observer, à cet égard, premièrement, que le complément de rémunération auquel donne lieu la reconnaissance de l'évolution professionnelle horizontale vise à rétribuer certaines qualités subjectives obtenues par le fonctionnaire dans l'accomplissement de ses tâches au fil des années, deuxièmement, que le régime d'évolution professionnelle en cause au principal revêt un caractère volontaire, puisqu'il dépend de la volonté du travailleur de se soumettre à ce régime et au rythme de progression qu'il implique, et, troisièmement, que l'évolution professionnelle présuppose la réunion d'une série de conditions objectives que seuls les fonctionnaires peuvent remplir, telles que le niveau professionnel que garantit la procédure de sélection des fonctionnaires, la progression selon un système de niveaux d'entrée au sein de chaque groupe de classification professionnelle, l'évaluation continue du mérite, des compétences, de la spécialisation et du professionnalisme du travailleur, la continuité de l'affectation ainsi que l'ascension progressive des niveaux et la progressivité du développement du niveau de complexité des fonctions et de responsabilité associée à celles-ci.
- 29 En outre, la relation de travail entre un travailleur du secteur public et l'État serait une relation statutaire qui ne repose pas sur un fondement contractuel inégal et qui, étant définie par la loi, ne peut être ni imposée ni modifiée par l'administration à son gré.
- 30 Par ailleurs, le complément de rémunération auquel donne lieu la reconnaissance de l'évolution professionnelle horizontale serait plus difficile à obtenir que la « prime sexennale » en cause dans l'affaire ayant donné lieu à l'ordonnance du 9 février 2012, *Lorenzo Martínez* (C-556/11, non publiée, EU:C:2012:67). En effet, l'octroi de ce complément dépendrait non pas uniquement de l'ancienneté, mais également d'une combinaison complexe d'autres facteurs, tels que, premièrement, l'obligation légale pour le travailleur participant de demeurer à chaque poste pendant une période déterminée, deuxièmement, l'obtention progressive de niveaux de qualification professionnelle, troisièmement, l'attribution des postes selon un système progressif de qualification professionnelle tenant compte, notamment, de la difficulté des tâches et de l'obtention de postes d'un niveau plus élevé à l'issue d'un concours sur titres avec les autres fonctionnaires, quatrièmement, la réalisation d'objectifs qui sont attendus surtout des fonctionnaires et qui peuvent difficilement être atteints par les agents non titulaires, et, cinquièmement, l'évaluation des prestations sur le fondement des facteurs susmentionnés.
- 31 Le Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Zaragoza (tribunal administratif au niveau provincial nº 2 de Saragosse) considère, en outre, que l'ordonnance du 21 septembre 2016, *Álvarez Santirso* (C-631/15, EU:C:2016:725), n'est pas pertinente non plus, dans la mesure où, dans l'affaire ayant donné lieu à cette ordonnance, les travailleurs appartenant aux deux catégories en cause exerçaient des fonctions similaires et étaient soumis à des obligations identiques, notamment au regard des critères retenus dans les plans d'évaluation et tenant à la formation, à la contribution aux objectifs de l'établissement et à la participation aux activités de cet établissement.
- 32 En second lieu, cette juridiction cherche à savoir si, dans l'hypothèse où le complément de rémunération auquel donne lieu la reconnaissance de l'évolution professionnelle horizontale devait être considéré comme relevant de la notion de « conditions d'emploi », au sens de la clause 4 de l'accord-cadre, la différence de traitement à laquelle donne lieu le régime d'évolution professionnelle en cause au principal est justifiée par des « raisons objectives », au sens de cette disposition. À cet égard, la juridiction de renvoi considère que les raisons qui, selon elle, pourraient conduire à ne pas qualifier ce complément de « condition d'emploi » sont susceptibles de justifier que la participation à ce régime soit réservée aux fonctionnaires et aux agents contractuels permanents.

- 33 Par ailleurs, le fait que l'évaluation des mérites n'est pas exigée au cours de la période de mise en place initiale dudit régime ne serait pas susceptible de remettre en cause la conclusion selon laquelle celui-ci n'est pas adapté à la situation des agents non titulaires. Cette période revêtirait un caractère purement transitoire et serait conçue pour les fonctionnaires en service depuis longtemps qui n'ont jamais pu projeter ou construire une carrière orientée vers un régime qui n'existait pas encore.
- 34 Dans ces conditions, le Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Zaragoza (tribunal administratif au niveau provincial nº 2 de Saragosse) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) La clause 4, point 1, de l'[accord-cadre] est-elle applicable au complément de rémunération d'évolution professionnelle horizontale que réclame la partie requérante, en ce qu'il constituerait une condition d'emploi, ou s'agit-il au contraire d'une composante rémunératoire présentant les caractéristiques énoncées dans la présente ordonnance et liée à la situation subjective du percepteur, obtenue à l'issue d'un travail accompli au fil de plusieurs années conformément à des critères de complexité et de responsabilité croissantes, de stabilité, de spécialisation et de professionnalisme ?
- 2) Quand bien même la Cour donnerait une réponse affirmative à la première question et considérerait [le complément de rémunération] comme constituant une condition d'emploi, au sens de la clause 4, point 1, de l'accord-cadre, la différence de rémunération pourrait-elle être justifiée par des raisons objectives ? »

Sur les questions préjudicielles

- 35 Par ces questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si la clause 4, point 1, de l'accord-cadre doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui réserve la participation au régime d'évolution professionnelle horizontale du personnel administratif et technique de l'université de Saragosse et, partant, le bénéfice du complément de rémunération auquel la participation à ce régime donne lieu aux fonctionnaires et aux agents contractuels permanents, à l'exclusion notamment des personnes employées en tant qu'agents non titulaires.
- 36 En vertu de l'article 99 de son règlement de procédure, lorsque la réponse à une question posée à titre préjudiciel peut être clairement déduite de la jurisprudence ou lorsque la réponse à une telle question ne laisse place à aucun doute raisonnable, la Cour peut, à tout moment, sur proposition du juge rapporteur, l'avocat général entendu, décider de statuer par voie d'ordonnance motivée.
- 37 Il y a lieu de faire application de cette disposition dans la présente affaire. En effet, la réponse à la question préjudicielle peut être clairement déduite de la jurisprudence de la Cour (voir, notamment, ordonnance du 21 septembre 2016, Álvarez Santirso, C-631/15, EU:C:2016:725, point 26 et jurisprudence citée).
- 38 Tout d'abord, il ressort de cette jurisprudence que la directive 1999/70 et l'accord-cadre trouvent à s'appliquer à l'ensemble des travailleurs fournissant des prestations rémunérées dans le cadre d'une relation d'emploi à durée déterminée les liant à leur employeur (ordonnance du 21 septembre 2016, Álvarez Santirso, C-631/15, EU:C:2016:725, point 27 et jurisprudence citée).
- 39 Les prescriptions énoncées dans l'accord-cadre ont donc vocation à s'appliquer aux contrats et aux relations de travail à durée déterminée conclus avec les administrations et les autres entités du secteur public (ordonnance du 21 septembre 2016, Álvarez Santirso, C-631/15, EU:C:2016:725, point 28 et jurisprudence citée).
- 40 Dans la mesure où M^{me} Centeno Meléndez a été employée, en tant qu'agent non titulaire au sein du personnel administratif et technique de l'université de Saragosse, dans le cadre d'un

contrat de travail à durée déterminée, pendant une période de plus de cinq années, elle relève de la directive 1999/70 et de l'accord-cadre.

- 41 Ensuite, et dans la mesure où la clause 4, point 1, de l'accord-cadre énonce une interdiction de traiter, en ce qui concerne les conditions d'emploi, les travailleurs à durée déterminée d'une manière moins favorable que les travailleurs à durée indéterminée comparables, au seul motif qu'ils travaillent pour une durée déterminée, à moins qu'un traitement différent ne soit justifié par des raisons objectives, il convient de déterminer si la participation à un régime d'évolution professionnelle horizontale tel que celui en cause au principal et le complément de rémunération auquel cette participation donne lieu relèvent de la notion de « conditions d'emploi », au sens de cette disposition.
- 42 À cet égard, il importe de rappeler que, aux termes de la clause 1, sous a), de l'accord-cadre, l'un des objets de celui-ci est d'améliorer la qualité du travail à durée déterminée en assurant le respect du principe de non-discrimination. De même, à son troisième alinéa, le préambule de l'accord-cadre précise que celui-ci « illustre la volonté des partenaires sociaux d'établir un cadre général pour assurer l'égalité de traitement pour les travailleurs à durée déterminée en les protégeant contre la discrimination ». Le considérant 14 de la directive 1999/70 indique à cet effet que l'objectif de l'accord-cadre consiste, notamment, à améliorer la qualité du travail à durée déterminée en fixant des prescriptions minimales de nature à garantir l'application du principe de non-discrimination (ordonnance du 21 septembre 2016, Álvarez Santirso, C-631/15, EU:C:2016:725, point 31 et jurisprudence citée).
- 43 La clause 4 de l'accord-cadre vise à faire application dudit principe aux travailleurs à durée déterminée en vue d'empêcher qu'une relation d'emploi de cette nature soit utilisée par un employeur pour priver ces travailleurs de droits qui sont reconnus aux travailleurs à durée indéterminée (ordonnance du 21 septembre 2016, Álvarez Santirso, C-631/15, EU:C:2016:725, point 32 et jurisprudence citée).
- 44 Eu égard aux objectifs poursuivis par l'accord-cadre, la clause 4 de celui-ci doit donc être comprise comme exprimant un principe de droit social de l'Union qui ne saurait être interprété de manière restrictive (ordonnance du 21 septembre 2016, Álvarez Santirso, C-631/15, EU:C:2016:725, point 33 et jurisprudence citée).
- 45 La Cour a jugé que le critère décisif pour déterminer si une mesure relève des « conditions d'emploi », au sens de la clause 4, point 1, de l'accord-cadre, est précisément celui de l'emploi, à savoir la relation de travail établie entre un travailleur et son employeur (voir, en ce sens, arrêt du 12 décembre 2013, Carratù, C-361/12, EU:C:2013:830, point 35).
- 46 Ainsi, relèvent de cette notion, les primes triennales d'ancienneté (voir, en ce sens, arrêt du 22 décembre 2010, Gavieiro Gavieiro et Iglesias Torres, C-444/09 et C-456/09, EU:C:2010:819, point 50, ainsi que ordonnance du 18 mars 2011, Montoya Medina, C-273/10, non publiée, EU:C:2011:167, point 32), les primes sexennales de formation continue (voir, en ce sens, ordonnance du 9 février 2012, Lorenzo Martínez, C-556/11, non publiée, EU:C:2012:67, point 38), les règles relatives aux périodes de service à accomplir afin de pouvoir être classé dans une catégorie de rémunération supérieure ou au calcul des périodes de service requises pour faire l'objet d'un rapport de notation annuel (voir, en ce sens, arrêt du 8 septembre 2011, Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, point 46 et jurisprudence citée), ainsi que la participation à un plan d'évaluation professionnelle et l'incitation financière qui s'ensuit en cas de notation positive (ordonnance du 21 septembre 2016, Álvarez Santirso, C-631/15, EU:C:2016:725, point 36).
- 47 En l'occurrence, même s'il appartient, en principe, à la juridiction de renvoi de déterminer la nature ainsi que les objectifs des mesures en cause, il convient de relever qu'il résulte des éléments du dossier soumis à la Cour par cette juridiction que la participation à un régime d'évolution professionnelle, tel que celui en cause au principal, et le complément de rémunération auquel la participation à un tel régime donne lieu doivent également être considérés comme étant des « conditions d'emploi », au sens de la clause 4, point 1, de l'accord-cadre.

- 48 En effet, il ressort de l'article 2 du règlement sur l'évolution professionnelle horizontale que ledit régime vise à encourager la progression professionnelle et à rétribuer notamment la qualité du travail, l'expérience et les connaissances de ce personnel ainsi que la réalisation, par celui-ci, des objectifs et des finalités de l'université de Saragosse. Aux termes de l'article 3 de ce règlement, une ancienneté de cinq années est exigée pour pouvoir participer à ce même régime. En outre, l'organisation de la mise en place de celui-ci a pour but, conformément à l'article 6 dudit règlement, de reconnaître et de prendre en compte l'activité précédente et les mérites résultant des prestations professionnelles du personnel travaillant à ce moment.
- 49 Or, tous ces éléments satisfont au critère décisif rappelé au point 45 de la présente ordonnance.
- 50 Une interprétation de la clause 4, point 1, de l'accord-cadre qui excluait de la définition de la notion de « conditions d'emploi » le droit de participer à un régime d'évolution professionnelle, tel que celui en cause au principal, et le complément de rémunération auquel la participation à un tel régime donne lieu reviendrait donc à réduire, au mépris de l'objectif poursuivi par cette disposition, le champ d'application de la protection accordée aux travailleurs à durée déterminée contre les discriminations.
- 51 Les éléments invoqués par la juridiction de renvoi et par le gouvernement espagnol ne sont pas de nature à remettre en cause la conclusion contenue au point 47 de la présente ordonnance.
- 52 En effet, le fait que le complément de rémunération auquel donne lieu la participation au régime d'évolution professionnelle en cause au principal vise à rétribuer certaines qualités subjectives développées par le travailleur dans l'accomplissement de ses tâches au fil des années confirme que ce complément présente un rapport avec l'emploi du travailleur.
- 53 En outre, à supposer même que, ainsi que le prétend la juridiction de renvoi, le régime d'évolution professionnelle en cause au principal et le complément de rémunération auquel ce régime donne lieu sont inévitablement liés au statut de fonctionnaire ou d'agent contractuel permanent des travailleurs, cette circonstance ne serait pas de nature à remettre en cause la conclusion que ce régime et ce complément présentent un rapport avec la relation de travail établie entre un travailleur et son employeur.
- 54 Il en va de même s'agissant du caractère volontaire dudit régime, du degré de difficulté pour obtenir le complément auquel donne lieu ce même régime et de la nature statutaire de la relation de travail entre l'administration et ses agents.
- 55 Dès lors que, en l'occurrence, il est constant qu'il existe une différence de traitement entre, d'une part, les fonctionnaires et les agents contractuels permanents, employés dans le cadre d'une relation de travail à durée indéterminée, et, d'autre part, les agents non titulaires, employés dans le cadre d'une relation de travail à durée déterminée, dans la mesure où la participation de ces derniers au régime d'évolution professionnelle en cause au principal est exclue en vertu du règlement sur l'évolution professionnelle horizontale, il convient d'examiner, en premier lieu, si la situation des travailleurs à durée déterminée et celle des travailleurs à durée indéterminée en cause au principal sont comparables.
- 56 À cet égard, il importe de rappeler que la notion de « travailleur à durée indéterminée comparable » est définie à la clause 3, point 2, de l'accord-cadre comme correspondant à « un travailleur ayant un contrat ou une relation de travail à durée indéterminée dans le même établissement, et ayant un travail/emploi identique ou similaire, en tenant compte des qualifications/compétences ».
- 57 Pour apprécier si des travailleurs exercent un travail identique ou similaire au sens de l'accord-cadre, il y a lieu, conformément à la clause 3, point 2, et à la clause 4, point 1, de l'accord-cadre, de rechercher si, compte tenu d'un ensemble de facteurs, tels que la nature du travail, les conditions de formation et les conditions de travail, ces travailleurs peuvent être considérés comme se trouvant dans une situation comparable (ordonnance du 21 septembre 2016, Álvarez Santirso, C-631/15, EU:C:2016:725, point 43 et jurisprudence citée).

- 58 Il appartient, en principe, à la juridiction de renvoi, et non à la Cour, d'établir si, en ce qui concerne le régime d'évolution professionnelle en cause au principal, les fonctionnaires statutaires et les agents non titulaires engagés par l'université de Saragosse se trouvent dans une situation comparable (voir, par analogie, ordonnance du 21 septembre 2016, Álvarez Santirso, C-631/15, EU:C:2016:725, point 44 et jurisprudence citée).
- 59 Toutefois, dans l'affaire au principal, il n'apparaît pas, s'agissant du personnel administratif et technique de l'université de Saragosse, que les fonctions des fonctionnaires et des agents contractuels permanents diffèrent de celles des agents non titulaires ou requièrent davantage de formation, de qualification ou d'expérience. En effet, l'article 73 de la loi organique 6/2001 ne semble opérer aucune distinction, dans la définition des attributions du personnel administratif et technique des universités, entre celles confiées au personnel permanent et celles confiées au personnel temporaire.
- 60 Dès lors, il s'avère que le seul élément qui soit susceptible de différencier, en l'occurrence, la situation d'un membre du personnel administratif et technique en tant qu'agent non titulaire de celle d'un fonctionnaire ou agent contractuel permanent candidat à l'admission au régime d'évolution professionnelle en cause au principal est la nature temporaire de la relation de travail qui le lie à son employeur.
- 61 Dans une telle hypothèse, il convient de vérifier, en second lieu, s'il existe une raison objective, au sens de la clause 4, point 1, de l'accord-cadre, justifiant la différence de traitement constatée.
- 62 À cet égard, il importe de rappeler que la notion de « raisons objectives » figurant à la clause 4, point 1, de l'accord-cadre doit être comprise comme ne permettant pas de justifier une différence de traitement entre les travailleurs à durée déterminée et les travailleurs à durée indéterminée par le fait que cette différence est prévue par une norme nationale générale et abstraite, telle une loi ou une convention collective (ordonnance du 21 septembre 2016, Álvarez Santirso, C-631/15, EU:C:2016:725, point 48 et jurisprudence citée).
- 63 Le recours à la seule nature temporaire du travail du personnel de l'administration publique n'est donc pas susceptible de constituer une « raison objective », au sens de la clause 4, point 1, de l'accord-cadre (ordonnance du 21 septembre 2016, Álvarez Santirso, C-631/15, EU:C:2016:725, point 49 et jurisprudence citée).
- 64 En effet, une différence de traitement en ce qui concerne les conditions d'emploi entre travailleurs à durée déterminée et travailleurs à durée indéterminée ne saurait être justifiée par un critère qui, de manière générale et abstraite, se réfère à la durée même de l'emploi. Admettre que la seule nature temporaire d'une relation d'emploi suffit pour justifier une telle différence viderait de leur substance les objectifs de la directive 1999/70 et de l'accord-cadre. Au lieu d'améliorer la qualité du travail à durée déterminée et de promouvoir l'égalité de traitement recherchée tant par la directive 1999/70 que par l'accord-cadre, le recours à un tel critère reviendrait à pérenniser le maintien d'une situation défavorable aux travailleurs à durée déterminée (ordonnance du 21 septembre 2016, Álvarez Santirso, C-631/15, EU:C:2016:725, point 50 et jurisprudence citée).
- 65 La notion de « raison objective » requiert ainsi que l'inégalité de traitement constatée soit justifiée par l'existence d'éléments précis et concrets, caractérisant la condition d'emploi dont il s'agit, dans le contexte particulier dans lequel elle s'insère et sur le fondement de critères objectifs et transparents, afin de vérifier si cette inégalité répond à un besoin véritable, est apte à atteindre l'objectif poursuivi et est nécessaire à cet effet. Lesdits éléments peuvent résulter, notamment, de la nature particulière des tâches pour l'accomplissement desquelles des contrats à durée déterminée ont été conclus et des caractéristiques inhérentes à celles-ci ou, le cas échéant, de la poursuite d'un objectif légitime de politique sociale d'un État membre (ordonnance du 21 septembre 2016, Álvarez Santirso, C-631/15, EU:C:2016:725, point 51 et jurisprudence citée).
- 66 En l'occurrence, la juridiction de renvoi et l'université de Saragosse considèrent, en substance, que, en raison de ses caractéristiques fondamentales, le régime d'évolution professionnelle en cause au principal est inévitablement lié au statut de fonctionnaire ou d'agent contractuel

permanent des travailleurs et que cette raison pourrait justifier que la participation à ce régime soit réservée aux membres du personnel administratif et technique qui ont obtenu ce statut.

- 67 Le gouvernement espagnol invoque, en outre, l'existence de certaines différences, en droit espagnol, entre le statut des fonctionnaires et celui des agents non titulaires, tenant notamment à la procédure d'engagement, à la progression professionnelle et au niveau de responsabilité des tâches exercées, qui pourraient justifier la différence de traitement en cause au principal.
- 68 À cet égard, il convient de relever que, compte tenu de la marge d'appréciation dont jouissent les États membres s'agissant de l'organisation de leurs propres administrations publiques, ils peuvent, en principe, sans contredire la directive 1999/70 ni l'accord-cadre, notamment, restreindre l'accès à une promotion par la voie interne aux seuls fonctionnaires statutaires (voir, en ce sens, ordonnance du 21 septembre 2016, Álvarez Santirso, C-631/15, EU:C:2016:725, point 53 et jurisprudence citée).
- 69 Il ressort, en effet, de la jurisprudence de la Cour que certaines différences relatives à l'engagement des fonctionnaires et des agents non titulaires, aux qualifications requises et à la nature des tâches dont ils doivent assumer la responsabilité pourraient, en principe, justifier une différence de traitement quant à leurs conditions d'emploi (voir, en ce sens, arrêt du 9 juillet 2015, Regojo Dans, C-177/14, EU:C:2015:450, point 60 et jurisprudence citée).
- 70 Toutefois, nonobstant la marge d'appréciation dont jouissent les États membres, l'application des critères qu'ils établissent doit être effectuée de manière transparente et pouvoir être contrôlée afin d'empêcher toute exclusion des travailleurs à durée déterminée sur le seul fondement de la durée des contrats ou des relations de travail justifiant leur ancienneté et leur expérience professionnelle (ordonnance du 21 septembre 2016, Álvarez Santirso, C-631/15, EU:C:2016:725, point 54 et jurisprudence citée).
- 71 En l'occurrence, la réglementation nationale en cause au principal réserve la participation au régime d'évolution professionnelle en cause au principal au « personnel administratif et technique permanent » de l'université de Saragosse, « [q]u'il ait le statut de fonctionnaire ou d'agent contractuel ». Ainsi, elle exclut de la participation à ce régime, de manière générale et abstraite, le personnel administratif et technique temporaire de cette université, y compris celui qui dispose du statut d'agent non titulaire.
- 72 S'agissant de l'argument selon lequel, en raison de ses caractéristiques fondamentales, le régime d'évolution professionnelle en cause au principal est inévitablement lié au statut de fonctionnaire ou d'agent contractuel permanent des travailleurs, il ne ressort pas du dossier soumis à la Cour que ces caractéristiques, telles qu'elles sont énumérées à l'article 4 du règlement sur l'évolution professionnelle horizontale, à savoir, notamment, le caractère volontaire, individuel, évaluable et graduel de ce régime ainsi que la reconnaissance des mérites, ne peuvent être remplies par les membres du personnel administratif et technique temporaire employés en tant qu'agents non titulaires et pour une longue durée, tels que M^{me} Centeno Meléndez.
- 73 Par ailleurs, le fait que tous les membres du personnel administratif et technique exercent les mêmes tâches et que, en vertu de l'article 3 du règlement sur l'évolution professionnelle horizontale, l'expérience acquise dans le cadre d'un emploi en tant qu'agent non titulaire est, pour autant que le travailleur dispose d'un statut permanent, prise en compte aux fins de l'admission au régime d'évolution professionnelle en cause au principal tend à contredire la thèse selon laquelle ce régime est inadapté aux membres du personnel administratif et technique employés en tant qu'agents non titulaires.
- 74 Ne saurait être retenu non plus l'argument du gouvernement espagnol tiré des particularités de la procédure de recrutement des fonctionnaires. En effet, la participation au régime d'évolution professionnelle en cause au principal n'est pas réservée aux seuls fonctionnaires, les agents contractuels permanents qui répondent aux conditions requises pouvant, conformément à l'article 3 du règlement sur l'évolution professionnelle horizontale, également participer à ce régime. Or, il est constant que ces agents ne sont pas soumis à la même procédure de recrutement que les fonctionnaires.

- 75 Quant à l'argument du gouvernement espagnol tiré d'une différence dans la progression professionnelle et dans le niveau de responsabilité des tâches exercées entre les fonctionnaires et les agents non titulaires, cet argument est lui aussi contredit par le fait que, aux termes de l'article 3 du règlement sur l'évolution professionnelle horizontale, les fonctionnaires ou les agents contractuels permanents satisfont à la condition de cinq ans d'expérience au sein de l'université de Saragosse, requise aux fins de la participation au régime d'évolution professionnelle en cause au principal, même si cette expérience a été acquise dans le cadre d'un emploi à titre temporaire.
- 76 Dans ces conditions, les objectifs allégués ne sauraient justifier une réglementation nationale telle que celle en cause au principal. En effet, cette réglementation établit une différence de traitement en ce qui concerne une condition d'emploi entre travailleurs à durée déterminée et travailleurs à durée indéterminée comparables fondée sur un critère qui se réfère, de manière générale et abstraite, à la seule durée de l'emploi.
- 77 Enfin, il convient de rappeler que la clause 4, point 1, de l'accord-cadre est inconditionnelle et suffisamment précise pour pouvoir être invoquée contre l'État par les particuliers devant un juge national (voir, en ce sens, ordonnance du 21 septembre 2016, Álvarez Santirso, C-631/15, EU:C:2016:725, point 59 et jurisprudence citée).
- 78 Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux questions posées que la clause 4, point 1, de l'accord-cadre doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui réserve la participation au régime d'évolution professionnelle horizontale du personnel administratif et technique de l'université de Saragosse et, partant, le bénéfice du complément de rémunération auquel la participation à ce régime donne lieu aux fonctionnaires et aux agents contractuels permanents, à l'exclusion notamment des personnes employées en tant qu'agents non titulaires.

Sur les dépens

- 79 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 (sixième chambre) dit pour droit :

La clause 4, point 1, de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, conclu le 18 mars 1999, qui figure à l'annexe de la directive 1999/70/CE du Conseil, du 28 juin 1999, concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée, doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui réserve la participation au régime d'évolution professionnelle horizontale du personnel administratif et technique de l'université de Saragosse (Espagne) et, partant, le bénéfice du complément de rémunération auquel la participation à ce régime donne lieu aux fonctionnaires et aux agents contractuels permanents, à l'exclusion notamment des personnes employées en tant qu'agents non titulaires.

Signatures