

Affaire C-795/19

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

29 octobre 2019

Juridiction de renvoi :

Riigikohus (Estonie)

Date de la décision de renvoi :

24 octobre 2019

Partie requérante :

XX

Partie défenderesse :

Tartu Vangla

Autres parties à la procédure :

Justiitsminister

Tervise- ja tööminister

Õiguskantsler

RIIGIKOHUS (Cour suprême, Estonie)

**PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM (chambre de
contrôle de la constitutionnalité)**

ORDONNANCE

[omissis]

Date de la décision : 24 octobre 2019

[omissis]

Affaire contrôle de la constitutionnalité de l'annexe 1 du règlement n° 12 « Vanglateenistuse ametniku tervisenõuded ja tervisekontrolli kord ning tervisetõendi sisu ja vormi nõuded » (« prévoyant les exigences et le contrôle en matière de santé des agents pénitentiaires, ainsi que les exigences relatives au contenu et à la forme du certificat médical ») du gouvernement de la République du 22 janvier 2013

Objet de la procédure arrêt [omissis] de la Tartu Ringkonnakohus (cour d'appel de Tartu, Estonie) du 11 avril 2019

Parties à la procédure Justiitsminister (ministre de la justice)

Tervise- ja tööminister (ministre de la santé et du travail)

Õiguskantsler (chancelier de justice)

Tartu Vangla (prison de Tartu)

XX

[omissis]

DISPOSITIF

1. **La question suivante est déférée à la Cour à titre préjudiciel : « Convient-il d'interpréter les dispositions combinées de l'article 2, paragraphe 2, et de l'article 4, paragraphe 1, 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, en ce sens qu'elles s'opposent à une législation nationale qui prévoit que la baisse de l'audition en-dessous de la norme requise constitue une contre-indication absolue s'opposant au maintien en service en tant qu'agent pénitentiaire et qui n'autorise pas l'utilisation de moyens de correction au cours de l'évaluation de la satisfaction aux exigences en matière d'acuité auditive ? »**
2. [omissis] [sursis à statuer dans l'affaire]
3. [omissis] [anonymisation]

FAITS ET PROCÉDURE

- 1 XX (ci-après : le « requérant ») a travaillé à la prison de Tartu en qualité de gardien de la section détention à compter du 2 décembre 2002 et en tant que gardien de la section surveillance à compter du 1^{er} juin 2008.
- 2 Le 22 janvier 2013, le gouvernement de la République d'Estonie a, sur le fondement de l'article 146, paragraphe 4, de la Vangistusseadus (loi relative à la

détention, ci-après : « VangS »), adopté le règlement n° 12 « Vanglateenistuse ametniku tervisenõuded ja tervisekontrolli kord ning tervisetõendi sisu ja vormi nõuded » (« prévoyant les exigences et le contrôle en matière de santé des agents pénitentiaires, ainsi que les exigences relatives au contenu et à la forme du certificat médical », ci-après : le « règlement n° 12 »). Le règlement est entré en vigueur le 26 janvier 2013 et, au niveau de la santé, il prévoit, à son article 4, les exigences en matière d'acuité auditive devant être remplies par un agent pénitentiaire. Ainsi, le niveau de l'acuité auditive de l'agent pénitentiaire doit être suffisant pour communiquer par téléphone et pour entendre le son d'une alarme et des messages radio (article 4, paragraphe 1, du règlement n° 12). Lors du contrôle médical, la baisse de l'audition de l'oreille avec laquelle l'agent pénitentiaire entend le mieux ne doit pas dépasser 30 décibels (dB) pour les fréquences allant de 500 à 2000 Hertz (Hz) et 40 dB pour les fréquences allant de 3000 à 4000 Hz, et la baisse de l'audition de l'oreille avec laquelle il entend le moins ne doit pas dépasser 40 dB pour les fréquences allant de 500 à 2000 Hz et 60 dB [Or. 2] pour les fréquences allant de 3000 à 4000 Hz (article 4, paragraphe 2, du règlement n° 12). L'annexe 1 du règlement n° 12 prévoit une liste des troubles au niveau de la santé empêchant la réalisation des obligations de service d'un agent pénitentiaire (article 5, paragraphe 1, du règlement n° 12), et la présence d'une contre-indication médicale absolue s'oppose à ce que la personne concernée entre en service en tant qu'agent pénitentiaire ou entreprenne une formation préparant à la fonction d'agent pénitentiaire (article 5, paragraphe 2, première phrase, du règlement n° 12). Selon l'annexe 1, une baisse de l'audition en-dessous de la norme requise constitue un contre-indication médicale absolue.

- 3 La société Qualitas Arstikeskus AS a, dans le certificat médical établi le 4 avril 2017, constaté que le niveau de l'acuité auditive de l'oreille droite du requérant était de 55 à 75 dB pour les fréquences allant de 500 à 2000 Hz. Le niveau de l'acuité auditive de l'oreille gauche du requérant répondait aux exigences prévues par le règlement n° 12.
- 4 Par décision du 28 juin 2017, le directeur de la prison de Tartu a licencié le requérant conformément aux dispositions de l'article 95, paragraphe 1, de l'article 15, point 5, et de l'article 104, paragraphe 1, de l'avaliku teenistuse seadus (loi relative au service public, ci-après « ATS ») et de l'article 5 du règlement n° 12, en raison de l'apparition de circonstances s'opposant à l'entrée en service : le niveau de l'acuité auditive de l'oreille droite de l'agent pénitentiaire ne répond pas aux exigences prévues par le règlement n° 12.
- 5 Le requérant a introduit un recours devant le Tartu Halduskohus (tribunal administratif de Tartu, Estonie), par lequel il a demandé la constatation du caractère illégal de la décision du directeur de la prison de Tartu du 28 juin 2017 et la condamnation de cette dernière à lui verser une indemnisation. En plus, le requérant a demandé au tribunal de condamner la prison de Tartu à lui verser une indemnisation équitable en raison de l'inégalité de traitement qu'il a subie. Selon le requérant, le règlement n° 12 est contraire à la põhiseadus (constitution, ci-après « PS ») et à la võrdse kohtlemise seadus (loi relative à l'égalité de traitement,

ci-après « VõrdKS »), étant donné qu'il contient une discrimination en raison d'un handicap.

- 6 Par décision du 14 décembre 2017, le Tartu Halduskohus (tribunal administratif de Tartu) a rejeté le recours. Selon lui, il ne découle pas clairement de la VangS que la conformité aux exigences en matière de santé prévues par le règlement n° 12 est la condition de l'entrée en service en tant qu'agent pénitentiaire ou que l'absence de satisfaction à ces exigences entraîne le licenciement de l'agent pénitentiaire concerné. Il résulte cependant de l'effet conjugué de différentes normes que le législateur a créé une norme d'habilitation en vue de l'adoption d'exigences en matière de santé applicables aux agents pénitentiaires, exigences qui figurent dans le règlement n° 12.
- 7 Selon le tribunal administratif, la mise en place de ces exigences en matière de santé qui excluent le maintien en service d'un agent pénitentiaire est en principe conforme à l'objectif visé. L'ordre public et la sécurité constituent des valeurs fondamentales de la société, dont la protection justifie la limitation d'autres droits fondamentaux. L'exigence en matière d'acuité auditive, prévue à l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 12, constitue une mesure nécessaire et justifiée afin de garantir que les agents pénitentiaires qui sont en service soient en mesure de remplir les missions qui leur sont confiées compte tenu de l'organisation du travail des prisons. Dans le contexte du présent litige, on ne saurait considérer qu'on est en présence d'une inégalité de traitement s'agissant du traitement différent du requérant par rapport aux personnes dont la baisse de l'audition n'atteint pas le niveau indiqué à l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 12. On n'est pas en présence d'une discrimination en raison d'un handicap du simple fait que le licenciement est motivé par la baisse de l'audition du requérant.
- 8 Selon le tribunal administratif, la réglementation ne devait pas tenir compte d'une correction par le biais d'un dispositif médical lors de l'appréciation de la satisfaction, par les agents pénitentiaires, aux exigences en matière d'acuité auditive. En l'absence d'éléments scientifiques concernant la fiabilité des dispositifs compensant une baisse de l'audition et de certitude que ces dispositifs garantissent l'exécution correcte des missions des agents pénitentiaires dans toutes les circonstances pouvant se présenter, on ne saurait, compte tenu du caractère essentiel de l'objectif d'assurer la sécurité des personnes ainsi que l'ordre public et la sécurité, mettre, à la légère, sur un pied d'égalité la satisfaction aux exigences en matière d'acuité auditive avec ou sans dispositif médical.
- 9 Il n'est pas contesté que, jusqu'alors, le requérant était en mesure de remplir ses missions de service, mais, précédemment, aucune contre-indication médicale absolue n'avait été constatée le concernant lors du contrôle médical. Peu importe également le fait que, selon les instructions de service, les missions du requérant ne supposaient en principe pas de contact quotidien avec les détenus, étant donné qu'un agent pénitentiaire ne correspondant pas aux exigences peut, dans une situation exceptionnelle, empêcher une action rapide et se mettre lui-même ou autrui en danger. **[Or. 3]**

- 10 Le requérant a interjeté appel contre le jugement du tribunal administratif afin que ce jugement soit annulé et qu'il soit fait droit à sa demande.

DÉCISION DE LA TARTU RINGKONNAKOHUS (COUR D'APPEL DE TARTU)

- 11 Par arrêt du 11 avril 2019, la Tartu Ringkonnakohus (cour d'appel de Tartu) a annulé le jugement du tribunal administratif et elle a rendu une nouvelle décision, par laquelle elle a fait droit à la demande, constaté le caractère illégal de la décision du directeur de la prison de Tartu du 28 juin 2017 et condamné la prison de Tartu à verser au requérant une indemnisation d'un montant correspondant à 60 mois de salaire. La cour d'appel a constaté que le règlement n° 12, annexe 1, était contraire à la constitution et elle s'est abstenue de l'appliquer à l'affaire, dans la mesure où la baisse de l'audition en-dessous de la norme requise constitue une contre-indication absolue au maintien en service en tant qu'agent pénitentiaire. Selon la cour d'appel, cette norme est contraire au principe général d'égalité découlant de l'article 12, paragraphe 1, de la PS et au principe de la protection de la confiance légitime, résultant de l'article 11, deuxième phrase, de la PS.
- 12 Dans la mesure où la baisse de l'audition en-dessous de la norme requise constitue une contre-indication absolue au maintien en service en tant qu'agent pénitentiaire, le règlement n° 12, annexe 1, correspond à la norme juridique pertinente au sens de l'article 14, paragraphe 2, de la põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus (loi relative à la procédure de contrôle juridictionnel de la constitutionnalité, ci-après « PSJKS »). Si le règlement n° 12, annexe 1, ne prévoyait pas qu'une déficience auditive constitue une contre-indication absolue, il n'y aurait pas eu de circonstance s'opposant à l'entrée en service, au sens de l'avaliku teenistuse seadus (loi relative au service public). Comme, dans ce cas, il n'y aurait pas eu de motif pour licencier le requérant, il aurait fallu lui permettre d'utiliser un appareil auditif. En revanche, si le règlement n° 12, annexe 1, est applicable, il faudra aboutir à la même conclusion que celle tirée par le tribunal administratif.
- 13 Le droit fondamental pertinent est le principe général d'égalité prévu à l'article 12, paragraphe 1, de la PS. Afin de constater une atteinte à ce principe, il convient de déterminer les éléments de comparaison et de constituer des catégories de personnes comparables. Les plus comparables aux malentendants sont les malvoyants, les uns et les autres faisant partie des personnes ayant une déficience au niveau auditif ou visuel. Les exigences en matière d'acuité visuelle figurent à l'article 3 du règlement n° 12, dont le paragraphe 1, point 1, prévoit les exigences en matière d'acuité visuelle d'un agent pénitentiaire dont la vue est corrigée. De plus, le règlement n° 12, annexe 1, prévoit qu'une baisse de l'acuité visuelle en-dessous de la norme requise constitue une contre-indication absolue. L'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 12 prévoit que l'agent pénitentiaire a le droit de porter des lentilles de contact et des lunettes. Les exigences en matière

d'acuité auditive figurent à l'article 4 du règlement n° 12, qui ne prévoit pas la possibilité d'utiliser un appareil auditif en cas de déficience auditive. En même temps, une baisse de l'audition en-dessous de la norme requise constitue, en vertu du règlement n° 12, annexe 1, une contre-indication absolue. Les règles applicables en cas de déficience visuelle ou en cas de déficience auditive sont donc à bien des égards similaires, mais deux différences essentielles les séparent. Premièrement, on ne trouve pas à l'article 4 la possibilité exceptionnelle, pour un malentendant, d'utiliser un appareil auditif. Deuxièmement, à l'article 4, paragraphe 2, contrairement à l'article 3, paragraphe 1, point 1, il n'est pas question d'une baisse de l'audition avec correction, mais uniquement d'une baisse de l'audition. En tenant compte de cela lors de l'appréciation de la réglementation, il convient de considérer que l'inégalité de traitement résulte, en résumé, du règlement n° 12, annexe 1, dans la mesure où une baisse de l'audition en-dessous de la norme requise constitue une contre-indication absolue. Si l'acuité visuelle corrigée est inférieure à la limite autorisée, l'agent doit se procurer de nouvelles lunettes ou lentilles de contact, mais il n'est pas licencié. L'application des normes en vigueur pour les malentendants a cependant pour conséquence que l'agent n'est pas autorisé à mettre un appareil auditif et qu'il est licencié. La particularité de l'effet de la déficience auditive, prévue à l'annexe 1 en tant que contre-indication absolue est le résultat de ces différences. Par conséquent, l'auteur du règlement a traité les malvoyants et les malentendants de manière différente, dans la mesure où une baisse de l'audition en-dessous de la norme requise constitue une contre-indication absolue, violant ainsi le principe général d'égalité.

- 14 Le but de l'exclusion des malentendants de la fonction d'agent pénitentiaire est de garantir qu'un agent puisse, pleinement et sans risque, exercer sa fonction sans l'aide d'un dispositif médical. Outre la capacité de communiquer par téléphone [Or. 4] et par radio, l'agent doit également avoir la capacité d'entendre différents sons en prison, notamment la voix de personnes qui murmurent à une distance de plusieurs mètres ou à travers des obstacles physiques, il doit être en mesure d'entendre ses collègues et les sons précités également dans l'hypothèse où, lors d'une agression, il perd le dispositif médical ou que la pile de celui-ci arrive à son terme de manière inattendue. Le niveau de l'acuité auditive naturelle de l'agent pénitentiaire doit par conséquent être suffisant pour garantir, sans l'aide d'un dispositif médical, une communication pleine et sans risque entre l'agent et ses collègues en toutes circonstances. De plus, l'agent pénitentiaire peut, en vertu de l'article 109, paragraphe 4, de la VangS, être amené à participer, au titre de l'assistance mutuelle, au maintien de l'ordre public. L'agent pénitentiaire doit, si besoin, être en mesure de prêter assistance à la police. C'est pourquoi les exigences en matière d'acuité auditive d'un agent pénitentiaire en service doivent être les mêmes que celles applicables à un agent de police qui est en service. Chaque agent pénitentiaire doit, du point de vue de son état de santé, être en mesure de remplir toutes les tâches d'un agent pénitentiaire, indépendamment du poste et des tâches qu'il est en train de remplir. Comme le principe général d'égalité est un droit fondamental avec une simple clause limitative, il s'agit en l'espèce de considérations légitimes.

- 15 La différence de traitement de catégories de personnes comparables doit avoir un motif raisonnable et pertinent (par exemple, arrêt du 29 janvier 2014 de la põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium – chambre de contrôle de la constitutionnalité – de la Riigikohus – Cour suprême – dans l’affaire n° 3-4-1-52-13, point 47). En l’espèce, ce critère n’est pas rempli. La capacité de l’agent de communiquer par téléphone et par radio, ainsi que celle d’entendre les différents sons dans une prison, notamment la voix de personnes qui murmurent à une distance de plusieurs mètres ou à travers des obstacles physiques peuvent également être garanties par les appareils auditifs actuels. On ne comprend pas pourquoi il est exigé du malentendant qu’il ait la capacité d’entendre ses collègues et des sons également dans l’hypothèse où, lors d’une agression ou dans un autre contexte, il perd l’appareil auditif ou que la pile de celui-ci arrive à son terme de manière inattendue, alors qu’il n’est pas exigé du malvoyant que, en cas de casse ou de perte des lunettes, il voie tout comme avant. Les lunettes qui peuvent être composées de métal et de verre peuvent constituer un danger plus important que l’appareil auditif, généralement miniaturisé, qui est majoritairement constitué de plastique. À partir de métal ou de verre, il est possible de fabriquer une arme à pointe ou à lame. Le malentendant muni de l’appareil auditif peut effectuer son travail pleinement et sans risque, de la même manière que le malvoyant peut, grâce à ses lunettes, effectuer son travail pleinement et sans risque. L’appareil auditif n’empêche pas non plus la participation de l’agent pénitentiaire à l’exécution d’autres tâches que celles liées habituellement à son poste. Les appareils auditifs actuels se portent à l’intérieur des oreilles et ils sont tellement miniaturisés qu’on peut les mettre en-dessous d’un casque. On peut admettre que le législateur, ou l’auteur du règlement agissant sur habilitation, adopte une liste des appareils auditifs autorisés en prison, tout en interdisant tous les autres. Il est cependant exagéré d’exclure tous les appareils auditifs sans distinction et d’exclure les malentendants du service pénitentiaire, alors que tel n’est pas le cas pour les malvoyants.
- 16 Il y a également eu atteinte à la confiance légitime du requérant. Celui-ci est entré en service en tant que gardien à la prison de Tartu en 2002, c’est-à-dire à une époque où la législation n’imposait pas de limites au maintien en service de malentendants en tant qu’agents pénitentiaires. Le requérant a établi que, en raison de son licenciement, il a perdu le droit à une pension de retraite spéciale pour les années de service effectuées, conformément à l’article 2, point 2, de la väljateenitud aastate pensionide seadus (loi relative aux pensions de retraite pour les années de service, ci-après « VAPS »). En vertu de l’article 12, paragraphe 1, de la VAPS, peuvent bénéficier de la pension de retraite pour les années de service effectuées les agents pénitentiaires qui ont travaillé au moins 25 ans dans une prison dans un domaine d’activité ou à un poste ouvrant droit à cette pension de retraite. En vertu de l’article 12, paragraphe 2, de la VAPS, les personnes visées à l’article 12, paragraphe 1, de la VAPS, qui ont quitté le service en raison de l’âge, d’une incapacité de travail de longue durée ou en raison d’un licenciement, ont droit à la pension de retraite pour les années de service effectuées s’ils atteignent l’âge prévu à l’article 7 de la riikliku pensionikindlustuse seadus (loi relative à l’assurance retraite publique) dans un

délai de cinq ans au maximum à compter du jour où ils quittent le service et si le total de leurs périodes de cotisations à la retraite s'élève à au moins 25 ans, dont au moins 12 ans et 6 mois doivent avoir été effectués dans le domaine d'activité ou au poste ouvrant un droit à la perception de cette pension de retraite. Au moment de l'introduction de son recours devant le tribunal administratif, le requérant avait 56 ans et, selon lui, il aurait eu droit à la retraite à 58 ans. On peut admettre que, à un moment donné, l'État procède à une modification des règles prévues pour les agents du service public. De même, on peut admettre qu'un agent soit, en cas de non-conformité aux nouvelles règles, tenu de quitter le service public. Cependant, lors de l'introduction d'une telle réglementation, il convient, s'agissant d'une personne en service depuis longtemps, de tenir compte du déroulement de sa période de service jusqu'alors et de ses perspectives d'obtention de la pension de retraite plus élevée, liée au service. Dans le cas d'une personne qui, après de longues années de service impeccable, est licenciée pour des raisons indépendantes de sa volonté et qui ne disposera vraisemblablement plus du [Or. 5] temps nécessaire pour atteindre les objectifs en matière de périodes de cotisation à la retraite dans un autre emploi, il peut être considéré que l'État n'a pas tenu parole. Même si, au moment de son licenciement, le requérant ne remplissait pas toutes les conditions pour l'obtention de la pension de retraite pour les années de service effectuées, il aurait, s'il était resté en service, cependant acquis le droit au bénéfice de cette pension de retraite après quelques années. Au moment de son licenciement, il avait effectué largement plus de la moitié de la période exigée en matière de cotisations à la retraite.

POINT DE VUE DES PARTIES À LA PROCÉDURE

L'Õiguskantsler (chancelier de justice)

- 17 L'Õiguskantsler estime que l'article 4 et l'annexe 1 du règlement n° 12 sont contraires à la liberté professionnelle résultant de l'article 29 de la PS et à l'article 12, paragraphe 1, de la PS qui prévoit le principe général d'égalité et qui interdit la discrimination. Ces normes sont contraires à la constitution, étant donné que ni l'article 4 ni l'annexe 1 du règlement ne permettent de déterminer si la baisse de l'audition empêche l'agent pénitentiaire de remplir ses obligations professionnelles et si la baisse de l'audition peut être corrigée par l'utilisation d'un appareil auditif.
- 18 La restriction imposée par le règlement a pour objectif légitime de protéger l'ordre public et la sécurité, ainsi que les droits et les libertés des personnes. L'État doit appliquer des mesures raisonnables qui permettent aux personnes qui ont un handicap de travailler. Une personne avec une déficience auditive peut, si elle utilise un appareil auditif, corriger la baisse de l'audition, de la même manière qu'une personne corrige sa vue en utilisant des lunettes ou des lentilles de contact. Si une personne entend bien d'une oreille, elle peut remplir ses obligations

professionnelles également dans l'hypothèse de la perte de l'appareil auditif ou de son non-fonctionnement pour une raison quelconque.

- 19 Les normes litigieuses ne sont pas contraires au principe de la protection de la confiance légitime. Il convient d'apprécier la possibilité d'un maintien en service à partir des circonstances concrètes, en tenant compte de l'obligation d'appliquer des mesures raisonnables.
- 20 En même temps, la cour d'appel n'a pas, lors de la mise en œuvre de la procédure de contrôle de la constitutionnalité, examiné la question de savoir si le règlement n° 12 est contraire au droit de l'Union européenne. Le point litigieux en cause est régi par 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. En vertu de cette directive, la discrimination en raison d'un handicap est interdite. La directive s'applique également aux agents pénitentiaires. La directive a été transposée en droit estonien par la VõrdKS. Les exigences de la directive s'appliquent également à la fonction publique et aux catégories particulières de celle-ci (article 4 de la VõrdKS et article 13 de l'ATS). Le tribunal aurait par conséquent dû apprécier, à partir de la directive, si l'handicap empêche, dans le cas dont il s'agit en l'espèce, l'agent pénitentiaire de remplir ses obligations professionnelles. Compte tenu du principe de primauté du droit de l'Union, le tribunal aurait dû s'abstenir d'appliquer les dispositions du règlement n° 12 qui sont contraires à la directive 2000/78.

Le ministre de la justice

- 21 Le ministre de la justice estime que le règlement n° 12, annexe 1, n'est pas contraire à la constitution dans la mesure où la baisse de l'audition en-dessous de la norme requise constitue une contre-indication absolue au maintien en service en tant qu'agent pénitentiaire.
- 22 Dans la présente espèce, les catégories devant être comparées en vue de déterminer s'il y a une atteinte au principe d'égalité ne sont pas les agents pénitentiaires dont l'acuité auditive non corrigée par un appareil auditif correspond aux exigences et les agents pénitentiaires dont l'acuité auditive ne répond pas aux exigences. Les catégories devant être comparées sont les agents pénitentiaires et les agents de police dont l'acuité auditive naturelle ne répond pas aux exigences. **[Or. 6]**
- 23 Conformément aux instructions de service du requérant, ces obligations de service incluaient, entre autres, la surveillance, conformément aux instructions, de personnes sous surveillance électronique à l'aide d'un système de suivi, ainsi que la transmission d'informations concernant ces personnes, le suivi des dispositifs de contrôle et de signalisation, la réaction et la transmission d'informations en cas d'alarme, de même que la constatation de violations du règlement intérieur. Toutes ces tâches supposent que l'acuité auditive de la personne soit dans les limites de la norme. L'objectif des exigences en matière de santé des agents

pénitentiaires est de garantir, au maximum, la sécurité des personnes séjournant dans un établissement pénitentiaire et d'éviter la mise en péril de l'ordre public. Si des personnes ne remplissant pas les exigences en matière de santé travaillaient en tant qu'agents pénitentiaires, il ne serait pas forcément possible de réaliser ces objectifs. Tous les agents pénitentiaires doivent, du point de vue de leur état de santé, remplir des exigences qui permettent leur affectation à n'importe quel poste au sein de la prison, pour lequel ils ont reçu une formation suffisante. En prison, il peut y avoir des situations dans lesquelles l'agent doit remplir des tâches différentes de ses tâches habituelles. C'est pourquoi on ne saurait, s'agissant des exigences que l'agent pénitentiaire doit remplir en matière de santé, avoir une approche étroite, uniquement fondée sur les instructions concrètes relatives au poste et au service, mais il convient de se fonder sur les missions générales de l'agent pénitentiaire et sur les missions de la prison. Pendant leur service, les agents pénitentiaires et les agents de police sont soumis aux mêmes exigences en matière d'acuité auditive. Cela garantit en même temps l'aptitude de l'agent pénitentiaire, du point de vue de son état de santé, à remplir, en cas d'assistance mutuelle, des tâches qui seraient normalement remplies par un agent de police. L'obligation de prêter assistance à la police peut, conformément à l'article 109, paragraphe 4, de la VangS, être imposée à tout agent pénitentiaire.

- 24 L'agent pénitentiaire doit entendre les différents sons de la prison et être en mesure de communiquer également dans l'hypothèse où, lors d'une agression, il perd son appareil auditif ou que la pile de celui-ci arrive à son terme de manière inattendue. L'acuité auditive naturelle de l'agent pénitentiaire doit donc avoir un niveau qui, même sans l'aide d'un dispositif médical, garantit, en toute circonstance, la communication pleine et sans risque entre l'agent et ses collègues au sein de la prison. Lors de l'adoption des exigences en matière d'acuité auditive, il a déjà été tenu compte du fait qu'une personne peut avoir une perte auditive légère, mais, à partir d'un certain seuil, la baisse de l'audition ne peut plus être considérée comme acceptable en raison de la nature des tâches professionnelles, des particularités de l'environnement professionnel et des moyens techniques devant être utilisés ou se trouvant sur le lieu de travail.
- 25 Dans le cadre du service, il n'est pas interdit à l'agent d'utiliser un appareil auditif, mais, lors du contrôle de l'acuité auditive, on vérifie l'acuité auditive naturelle de la personne. Les malentendants peuvent être confrontés à des dysfonctionnements importants dans le cadre de l'utilisation d'un appareil auditif, raison pour laquelle le niveau de leur acuité auditive ne peut pas dans tous les cas être considéré comme équivalant à celui d'une personne ayant une acuité auditive normale. Il n'y a aucune preuve dont il résulterait que le confort d'utilisation, l'efficacité et la sécurité au travail qu'offrent les moyens compensant une perte auditive sont équivalents aux moyens compensant une baisse de l'acuité visuelle (lunettes, lentilles de contact), considérés à partir des mêmes indicateurs, à savoir notamment dans des situations de conflit physique pouvant potentiellement se présenter sur le lieu de travail de l'agent pénitentiaire ou dans des situations exigeant une intervention physique. Il n'est pas exclu que, en raison de l'effet conjugué de l'appareil auditif et de divers équipements, l'appareil auditif ne

fonctionne plus de manière optimale. De plus, les appareils auditifs renforcent également les bruits, sans sélectionner les sons utiles pour l'utilisateur, raison pour laquelle, en cas de bruit, l'appareil auditif n'améliore pas la capacité de l'utilisateur de comprendre une conversation ou de déterminer d'où provient un son.

- 26 En résumé, on ne saurait, en l'espèce, considérer qu'il y a une atteinte qui serait disproportionnée par rapport à l'objectif visé. Le même traitement est appliqué à tous les agents pénitentiaires présentant un trouble en matière de santé s'opposant au maintien en service. Si l'agent pénitentiaire ne remplit pas les exigences applicables en matière de santé, il n'est pas possible de le maintenir en service sur un poste d'agent pénitentiaire. Cependant, cela n'entraîne pas forcément le licenciement de l'agent pénitentiaire si la prison lui propose un autre travail conforme à ses capacités. Même si cette personne doit être licenciée de son poste d'agent pénitentiaire, elle peut, si elle convient et s'il y a un poste disponible, continuer à travailler en prison à un autre poste ou lieu de travail.
- 27 L'agent pénitentiaire ne saurait légitimement s'attendre à ce que les mêmes exigences concernant son état de santé s'appliquent pendant toute la durée de son service. Le principe de la protection de la confiance légitime ne signifie pas qu'il est interdit de limiter les droits ou de mettre fin aux avantages des personnes ou qu'il protège les personnes contre toute déception [Or. 7] liée à la modification de la législation qui lui est favorable. Personne n'est protégé contre un changement de son état de santé dans le temps. On ne saurait considérer que l'imposition d'exigences au requérant en matière d'acuité auditive est contraire au principe de la protection de la confiance légitime du simple fait que la situation devient plus défavorable pour le requérant au cours de l'exécution de son service.

Le ministre de la santé et du travail

- 28 Selon le ministre de la santé et du travail, il se pourrait effectivement que le règlement n° 12 et l'annexe 1 de celui-ci prévoient une inégalité de traitement injustifiée entre les personnes ayant une déficience visuelle et les personnes ayant une déficience auditive. Le règlement n° 12 autorise la compensation de la baisse de l'acuité visuelle de l'agent pénitentiaire et indique que c'est l'acuité visuelle après correction qui doit être conforme aux exigences en matière de santé. Cependant, il ne prévoit rien concernant la compensation de la baisse de l'audition de l'agent pénitentiaire, et la tranche des valeurs qui est conforme aux exigences en matière de santé vise uniquement l'acuité auditive naturelle. Les documents liés à la réglementation ne contiennent aucun élément justifiant cette distinction. La situation aurait été différente si la réglementation régissant les exigences devant être remplies par les agents pénitentiaires en matière de santé donnait la possibilité d'apprécier de manière individuelle les circonstances liées à la baisse de l'audition.

Prison de Tartu

- 29 La prison de Tartu a indiqué qu'elle était d'accord avec les arguments et avec le point de vue exposés dans l'avis du ministre de la justice et elle n'a pas souhaité ajouter de commentaire.

Le requérant

- 30 Le requérant estime que, dans la mesure où ils prévoient que la baisse de l'audition en-dessous de la norme requise constitue une contre-indication médicale absolue au maintien en service en tant qu'agent pénitentiaire, l'article 4 et l'annexe 1 du règlement n° 12 sont contraires à la liberté professionnelle résultant de l'article 29 de la PS et à l'article 12, paragraphe 1, de la PS qui prévoit le principe général d'égalité et qui interdit la discrimination. Le règlement n° 12, annexe 1, permet, en cas de déficience visuelle, d'utiliser des moyens permettant de corriger l'acuité visuelle, alors que, en cas de baisse de l'audition, il n'est pas possible d'utiliser des moyens corrigeant l'acuité auditive et que cette baisse de l'audition constitue une contre-indication absolue entraînant le licenciement. Le règlement n° 12 et les explications relatives à celui-ci n'indiquent nulle part clairement l'objectif de cette restriction ni les raisons pour lesquelles celle-ci est nécessaire. Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 12, le niveau de l'acuité auditive de l'agent pénitentiaire doit être suffisant pour communiquer par téléphone et pour entendre le son d'une alarme et les messages radio. Ces exigences peuvent également être remplies en cas d'acuité auditive limitée sur une oreille, si l'acuité auditive de l'autre oreille répond aux exigences. L'article 4, paragraphe 2, du même règlement prévoit une limitation stricte qui est contraire au paragraphe 1 du même article.

OBSERVATIONS DES PARTIES CONCERNANT L'INTRODUCTION D'UNE DEMANDE DE DÉCISION PRÉJUDICIELLE

- 31 [omissis]
32 [omissis]
33 [omissis] [Or. 8]
34 [omissis]
35 [omissis]
36 [omissis]

LES DISPOSITIONS PERTINENTES

- 37 **Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**

Article 21, paragraphe 1 :

« 1. Est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

38 Directive 2000/78/CE portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

Article 2, paragraphe 2, sous a) :

« 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}; »

Article 2, paragraphe 5 :

« 5. La présente directive ne porte pas atteinte aux mesures prévues par la législation nationale qui, dans une société démocratique, sont nécessaires à la sécurité publique, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé et à la protection des droits et libertés d'autrui. »

Article 4, paragraphe 1 :

« 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. »

39 La constitution de la République d'Estonie [Or. 9]

Article 12, paragraphe 1 :

« Tous sont égaux devant la loi. Nul ne peut être discriminé en raison de sa nationalité, de sa race, de la couleur de sa peau, de son sexe, de sa langue, de son origine, de sa religion, de ses convictions politiques ou autres, ni en raison de sa situation patrimoniale et sociale ou en raison d'autres circonstances. »

40 Vangistusseadus (loi relative à la détention)

Article 146, paragraphes 1 et 4 :

« Article 146. Contrôle médical de l'agent pénitentiaire

(1) L'objectif du contrôle médical de l'agent pénitentiaire est la détection de troubles de santé causés par le service, la réduction et l'élimination de risques de santé et la constatation de l'absence de troubles de santé qui empêchent l'agent pénitentiaire de remplir ses obligations professionnelles.

[...]

(4) Les règles relatives aux exigences et au contrôle en matière de santé des agents pénitentiaires, ainsi que les exigences relatives au contenu et à la forme du certificat médical sont prévues par règlement du gouvernement de la République d'Estonie. »

41 Le règlement n° 12 « Vanglateenistuse ametniku tervisenõuded ja tervisekontrolli kord ning tervisetõendi sisu ja vormi nõuded » (« prévoyant les exigences et le contrôle en matière de santé des agents pénitentiaires, ainsi que les exigences relatives au contenu et à la forme du certificat médical »

Articles 3 à 5

« Article 3. Exigences en matière d'acuité visuelle

(1) L'acuité visuelle de l'agent pénitentiaire doit remplir les exigences suivantes :

1) l'acuité visuelle avec correction ne doit pas être inférieure à 0,6 sur un œil ni être inférieure à 0,4 sur l'autre œil ;

2) un champ visuel normal, une perception normale des couleurs et une vision de nuit normale.

(2) L'agent pénitentiaire est autorisé à porter des lentilles de contact et des lunettes.

Article 4. Exigences en matière d'acuité auditive

(1) Le niveau de l'acuité auditive de l'agent pénitentiaire doit être suffisant pour communiquer par téléphone et pour entendre le son d'une alarme et les messages radio.

(2) Lors du contrôle médical, la baisse de l'audition de l'agent pénitentiaire ne doit, sur l'oreille qui entend le mieux, pas dépasser 30 dB pour les fréquences allant de 500 à 2000 Hz et 40 dB pour les fréquences allant de 3000 à 4000 Hz ni, sur l'oreille qui entend le moins, 40 dB pour les fréquences allant de 500 à 2000 Hz et 60 dB pour les fréquences allant de 3000 à 4000 Hz.

Article 5. Troubles de santé empêchant l'agent pénitentiaire de remplir ses obligations professionnelles

(1) La liste des troubles de santé empêchant l'agent pénitentiaire de remplir ses obligations professionnelles, qui doit être observée lors de l'appréciation de l'état de santé de l'agent pénitentiaire, est prévue à l'annexe 1.

(2) La présence d'une contre-indication médicale absolue s'oppose à ce qu'une personne entre en service en tant qu'agent pénitentiaire ou entreprenne une formation préparant à la fonction d'agent pénitentiaire. [...] » **[Or. 10]**

L'annexe 1 du règlement n° 12 « prévoyant les exigences et le contrôle en matière de santé des agents pénitentiaires, ainsi que les exigences relatives au contenu et à la forme du certificat médical » du 22 janvier 2013 du gouvernement de la République d'Estonie

Liste des troubles de santé empêchant l'agent pénitentiaire de remplir ses obligations professionnelles

Contre-indications médicales :

A – Contre indication absolue ;

[...]

Baisse de l'audition en-dessous de la norme requise	A
---	---

POINT DE VUE DE LA CHAMBRE DE CÉANS

- 42 Dans l'affaire, il n'est pas contesté que le requérant a été en service en tant qu'agent pénitentiaire pendant une période supérieure à 14 ans et 6 mois. Aux termes des instructions de service relatives au dernier poste occupé par le requérant, ses obligations de service incluaient, entre autres, la surveillance, conformément aux instructions, de personnes sous surveillance électronique, à l'aide d'un système de suivi ainsi que la transmission d'informations concernant ces personnes, le suivi des dispositifs de contrôle et de signalisation, la réaction et la transmission d'informations en cas d'alarme, de même que la constatation de violations du règlement intérieur. Au cours de sa période de service, le requérant n'avait jusqu'alors pas une seule fois fait l'objet de critiques s'agissant de l'exécution de ses obligations professionnelles. Les exigences en matière d'acuité auditive, et notamment l'interdiction d'utiliser, lors du contrôle de l'acuité auditive, un appareil auditif ou un autre dispositif, sont entrées en vigueur alors que le requérant avait déjà exécuté une période de service supérieure à dix ans. Lors du contrôle médical en 2017, il a été constaté que l'acuité auditive de l'une des oreilles du requérant ne correspondait pas aux exigences fixées. Le requérant fait valoir que la baisse de l'audition sur cette oreille existe depuis son enfance. Le ministère de la justice confirme que l'utilisation d'un appareil auditif n'est pas interdite en soi sur le territoire de la prison. Le ministère de la justice et la prison

de Tartu invoquent la nécessité de garantir la sécurité et l'ordre public pour justifier les exigences prévues par le règlement n° 12 en matière d'acuité auditive, ainsi que la restriction en vertu de laquelle il n'est pas autorisé d'utiliser un appareil auditif pour remplir les obligations en matière d'acuité auditive : compte tenu de la limitation des ressources, le requérant doit être en mesure de remplir toutes les tâches de l'agent pénitentiaire pour lesquelles il a été formé et, en cas de besoin, il doit également prêter assistance à la police. Le niveau de l'acuité auditive naturelle de l'agent pénitentiaire doit par conséquent être suffisant pour garantir, également sans l'aide d'un dispositif médical (par exemple si la pile de l'appareil auditif est vide ou si, lors d'une agression, l'appareil se perd), une communication pleine et sans risque entre l'agent et ses collègues en toute circonstance.

- 43 La cour d'appel a mis en œuvre une procédure de contrôle juridictionnel de la constitutionnalité en vue d'examiner la constitutionnalité des normes du règlement n° 12. Il ne résulte cependant pas de son arrêt qu'elle a vérifié la conformité de la réglementation litigieuse au droit de l'Union ou aux dispositions de transposition nationales y relatives. Afin de garantir le plein effet du droit de l'Union, il convient de laisser au besoin inappliquées les dispositions nationales qui seraient contraires à celui-ci et il n'est pas nécessaire d'attendre l'élimination de ces dispositions par le biais d'une procédure de contrôle de la constitutionnalité (par exemple, arrêt du 4 décembre 2018, *An Garda Síochána*, C-378/17, point 50 ; arrêt du 26 juin 2008 de la *põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium* – chambre de contrôle de la constitutionnalité – de la *Riigikohus* – Cour suprême – dans l'affaire n° 3-4-1-5-08, point 31).
- 44 L'obligation des pouvoirs publics de traiter les personnes ayant un handicap de la même manière que les autres personnes se trouvant dans une situation comparable et de ne pas les discriminer résulte non seulement de la constitution, mais également du droit de l'Union. En vertu de l'article 2 du traité de l'Union européenne, l'Union est fondée sur le principe d'égalité. L'article 21, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne interdit notamment la discrimination fondée sur un handicap. La directive 2000/78/CE portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail a, conformément à son article 1^{er}, pour objet d'établir un cadre pour lutter notamment contre la discrimination fondée sur l'handicap en ce qui concerne l'emploi et le travail. Conformément à l'article 3, paragraphe 1, de la même directive, celle-ci 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, notamment, les conditions de travail, y compris les conditions de licenciement **[Or. 11]** (point c). Aux termes de l'article 2, paragraphe 2, sous a), de la directive, 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, en raison d'un handicap. Même si, en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la directive, les États membres peuvent, nonobstant l'article 2, paragraphes 1 et 2, 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, cette dérogation n'est autorisée que pour autant que l'objectif de cette dérogation soit légitime et que l'exigence soit proportionnée par rapport à l'objectif. Aussi, aux termes de l'article 2, paragraphe 5, de la directive, celle-ci ne porte pas atteinte aux mesures prévues par la législation nationale qui, dans une société démocratique, sont nécessaires à la sécurité publique, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé et à la protection des droits et liberté d'autrui. Au considérant 18 de la directive, il est expliqué que la directive ne saurait avoir pour effet d'astreindre les forces armées ainsi que les services de police, pénitentiaires ou de secours à embaucher ou à maintenir dans leur emploi des personnes ne possédant pas les capacités requises pour remplir l'ensemble des fonctions qu'elles peuvent être appelées à exercer au regard de l'objectif légitime de maintenir le caractère opérationnel de ces services. La Cour a elle aussi conclu que le souci d'assurer le caractère opérationnel et le bon fonctionnement des services en question constitue un objectif légitime en matière de différence de traitement des personnes, au sens de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2000/78. Il importe cependant de rechercher si, en prévoyant une telle restriction, la réglementation nationale en cause au principal a imposé une exigence proportionnée, c'est-à-dire si cette limite est appropriée pour atteindre l'objectif poursuivi et si elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (par exemple, arrêt du 13 novembre 2014, *Vital Pérez*, C-416/13, EU:C:2014:2371, points 43–45).

- 45 Selon la chambre de céans, la solution dans la présente affaire de contrôle de la constitutionnalité nécessite le point de vue de la Cour s'agissant de la question de savoir s'il convient d'interpréter les dispositions combinées de l'article 2, paragraphe 2, et de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2000/78 en ce sens que la directive s'oppose à une législation nationale qui prévoit que la baisse de l'audition en-dessous de la norme requise constitue une contre-indication absolue au maintien en service en tant qu'agent pénitentiaire et qui n'autorise pas l'utilisation de moyens de correction au cours de l'évaluation de la satisfaction aux exigences en matière d'acuité auditive. Ni le libellé de la directive ni la jurisprudence de la Cour relative au contenu de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2000/78 ne permettent, selon la chambre de céans, de tirer des conclusions claires concernant la présente affaire. Il n'y a pas non plus de procédure pendante devant la Cour qui porterait sur cette question. Il ne s'agit donc pas, en l'espèce, d'un acte clair ni d'un acte éclairé.
- 46 Dans la présente espèce, la Riigikohus (Cour suprême) ne peut pas directement, dans le cadre d'une procédure de contrôle de la constitutionnalité, examiner la conformité de la norme nationale au droit de l'Union. La PSJKS ne réglemente pas la procédure pour l'introduction d'une demande de décision préjudicielle. L'introduction d'une demande de décision préjudicielle n'est cependant pas non plus exclue dans le cadre d'une procédure de contrôle juridictionnel de la constitutionnalité. Si, dans le cadre de l'interprétation de la directive, la Cour

estime que celle-ci s'oppose à une législation nationale qui prévoit que la baisse de l'audition en-dessous de la norme requise constitue une contre-indication absolue au maintien en service en tant qu'agent pénitentiaire et qui n'autorise pas l'utilisation de moyens de correction au cours de l'évaluation de la satisfaction aux exigences en matière d'acuité auditive, les normes du règlement n° 12, en cause dans la présente affaire de contrôle de la constitutionnalité, sont contraires au droit de l'Union. Dans ce cas, la cour d'appel aurait, en raison du principe de la primauté de droit de l'Union, dû s'abstenir d'appliquer ces normes pour se prononcer dans l'affaire administrative et de mettre en œuvre une procédure de contrôle juridictionnel de la constitutionnalité (ordonnance de la põhiseaduslikkuse järelvalve kolleegium – chambre de contrôle de la constitutionnalité – de la Riigikohus – Cour suprême – du 26 juin 2008 dans l'affaire n° 3-4-1-5-08, point 32). En conséquence, il faudrait que la chambre de céans considère le recours comme irrecevable, étant donné que les normes litigieuses ne sont pas pertinentes pour la solution du litige administratif, au sens de l'article 9, paragraphe 1, et de l'article 14, paragraphe 2, première phrase, de la PSJKS. Dans l'hypothèse où il s'avérerait que le règlement litigieux est conforme à la directive, on ne saurait en déduire que, de ce fait, les dispositions en cause sont conformes à la constitution (arrêt de la Riigikohtu üldkogu – Cour suprême en assemblée plénière – du 15 décembre 2015 dans l'affaire n° 3-2-1-71-14, point 81), et la chambre de céans peut poursuivre le contrôle de la constitutionnalité de ces dispositions.

- 47 Par ces motifs et compte tenu de l'absence de jurisprudence de la Cour concernant la question litigieuse, la chambre de céans estime qu'il est nécessaire de demander à la Cour de se prononcer à titre préjudiciel, conformément **[Or. 12]** à l'article 267, premier alinéa, sous b), et au troisième alinéa du même article. La chambre de céans sursit à statuer dans la présente affaire jusqu'au prononcer d'un arrêt par la Cour.

[omissis]