

Cauza C-795/19**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

29 octombrie 2019

Instanța de trimitere:

Riigikohus (Estonia)

Data deciziei de trimitere:

24 octombrie 2019

Reclamant:

XX

Pârât:

Tartu Vangla

Cu participarea:

Justiitsminister

Tervise- ja tööminister

Õiguskantsler

Obiectul procedurii principale

Controlul constituționalității în cadrul unei proceduri privind acțiunea formulate de XX împotriva deciziei directorului Tartu Vangla (penitenciarul din Tartu) din 28 iunie 2017 cu privire la concedierea lui XX

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

Interpretarea dreptului Uniunii – Cererea de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 alineatul (1) litera (b) și alineatul (3) TFUE privește

interpretarea articolului 2 alineatul (2) coroborat cu articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2000/78.

Întrebarea preliminară

Articolul 2 alineatul (2) coroborat cu articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2000/78/CE a Consiliului din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă trebuie interpretat în sensul că se opune unor reglementări naționale care prevăd că o deficiență de auz sub norma prevăzută constituie un impediment absolut pentru exercitarea activității de agent de penitenciar și nu permit utilizarea mijloacelor auxiliare de corectare pentru a evalua îndeplinirea cerințelor legate de auz?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

Articolul 2 TUE

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, articolul 21 alineatul (2)

Directiva 2000/78/CE a Consiliului din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă (JO 2000, L 303, p. 16, Ediție specială, 05/vol. 6, p. 7), articolul 2 alineatele (1) și (2), articolul 2 alineatul (2) litera (a), articolul 2 alineatul (5), articolul 3 alineatul (1) și articolul 4 alineatul (1)

Dispozițiile naționale invocate

Eesti Vabariigi põhiseadus (Constituția Republicii Estonia, denumită în continuare „Constituția”), articolul 12 alineatul 1 și articolul 29

Vangistusseadus (Legea privind executarea pedepselor, denumită în continuare „VangS”), articolul 146 alineatele 1 și 4

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus (Legea privind procedura de control al constituționalității, denumită în continuare „PSJKS”), articolul 14 alineatul 2

Väljateenitud aastate pensionide seadus (Legea privind pensiile pentru anii de vechime acumulată, denumită în continuare „VAPS”), articolul 2 punctul 2

Vabariigi Valitsuse 22. jaanuari 2013. aasta määrus nr 12 „Vanglateenistuse ametniku tervisenõuded ja tervisekontrolli kord ning tervisetõendi sisu ja vormi nõuded” (Regulamentul nr. 12 al Guvernului Republicii Estonia din 22 ianuarie 2013 intitulat „Cerințe privind sănătatea agenților de penitenciar și procedura de

examinare a stării de sănătate, precum și conținutul și forma certificatului de sănătate”), articolele 3-5 și anexa 1

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii

- 1 La 22 ianuarie 2013, guvernul republicii a adoptat Regulamentul nr. 12 intitulat „Cerințe privind sănătatea agenților de penitenciar și procedura de examinare a stării de sănătate, precum și conținutul și forma certificatului de sănătate”, întemeiat pe articolul 146 alineatul 4 din VangS (denumit în continuare „Regulamentul nr. 12”). Regulamentul nr. 12 a intrat în vigoare la 26 ianuarie 2013, iar ca cerințe privind sănătatea agenților de penitenciar, acesta stabilește, la articolul 4, cerințele legate de auz. Astfel, nivelul auzului agentului de penitenciar trebuie să fie suficient pentru a putea comunica prin telefon și pentru a putea auzi alarmele, precum și comunicarea prin radio (articolul 4 alineatul 1 din Regulamentul nr. 12). În cazul unei examinări a stării de sănătate, deficiența de auz la urechea cu nivel mai bun de auz nu trebuie să depășească 30 dB la o frecvență de 500-2000 Hz și 40 dB la o frecvență de 3000-4000 Hz, iar la urechea cu nivel mai slab de auz, deficiența de auz nu trebuie să depășească 40 dB la o frecvență de 500-2000 Hz și 60 dB la o frecvență de 3000-4000 Hz (articolul 4 alineatul 2 din Regulamentul nr. 12). Anexa 1 la Regulamentul nr. 12 conține o listă a problemelor de sănătate care se opun îndeplinirii obligațiilor de serviciu ale unui agent de penitenciar (articolul 5 alineatul 1 din Regulamentul nr. 12), existența unui impediment medical absolut excluzând încadrarea unei persoane în serviciul penitenciar și calificarea în profesia de agent de penitenciar (articolul 5 alineatul 2 prima teză din Regulamentul nr. 12). Potrivit anexei 1, o deficiență de auz sub norma prevăzută constituie un impediment absolut.
- 2 XX (denumit în continuare și „reclamantul”) a ca supraveghetor în cadrul serviciului penitenciar începând cu 2 decembrie 2002 și ca supraveghetor în cadrul serviciului de supraveghere al penitenciarului din Tartu, începând cu 1 iunie 2008. Cu ocazia unei examinări a stării de sănătate desfășurate în luna aprilie a anului 2017, s-a constatat că auzul acestuia era diminuat la nivelul unei urechi, mai precis auzul era de 55-75 dB la o frecvență de 500-2000 Hz. Reclamantul dispunea de un aparat auditiv cu utilizarea căruia auzul său corespundea cerințelor. Auzul la nivelul celeilalte urechi corespundea cerințelor prevăzute de Regulamentul nr. 12. Prin decizia din 28 iunie 2017 (denumită în continuare „decizia atacată”), directorul Tartu Vangla (penitenciarul din Tartu) l-a concediat pe reclamant.
- 3 Prin hotărârea din 14 decembrie 2017, **Tartu Halduskohus** [Tribunalul Administrativ din Tartu] a respins acțiunea formulată de XX privind constatarea nelegalității deciziei atacate și despăgubirea acestuia. În opinia Tribunalului Administrativ, este, în principiu, oportun să se stabilească cerințe de sănătate care să excludă exercitarea activității de agent de penitenciar. Ordinea publică și siguranța publică sunt valori fundamentale ale societății a căror protecție justifică o limitare a altor drepturi fundamentale. Cerința privind auzul prevăzută la

articolul 4 alineatul 1 din Regulamentul nr. 12 ar constitui o măsură necesară și justificată pentru ca agenții de penitenciar aflați în serviciu să fie în măsură să îndeplinească sarcinile care le sunt încredințate în conformitate cu regulamentul penitenciarelor.

- 4 Prin hotărârea din 11 aprilie 2019, **Tartu Ringkonnakohus** [Curtea de Apel din Tartu] a anulat hotărârea pronunțată de Tribunalul Administrativ și a adoptat o nouă decizie în prezenta cauză prin care a admis acțiunea, a declarat nelegală decizia atacată și a acordat reclamantului o despăgubire în cuantum de 60 de salarii lunare. În această privință, Curtea de Apel a declarat neconstituțională anexa 1 la Regulamentul nr. 12 și a lăsat neaplicată această anexă din cadrul soluționării cauzei în măsura în care o deficiență de auz sub norma prescrisă constituie un impediment absolut pentru exercitarea activității de agent de penitenciar. În opinia Curții de Apel, norma menționată încalcă principiul general al egalității care decurge din articolul 12 alineatul 1 din Constituție și principiul încrederii legitime care decurge din articolul 11 a doua teză din Constituție.
- 5 Curtea de Apel a comparat persoanele cu deficiențe de auz cu persoanele cu deficiențe de vedere. Cerințele legate de vedere sunt stabilite la articolul 3 din Regulamentul nr. 12, iar diminuarea acuității vizuale sub norma prevăzută ar constitui, de asemenea, un impediment absolut pentru serviciul penitenciar. Cu toate acestea, potrivit articolului 3 alineatul 2 din Regulamentul nr. 12, un agent de penitenciar are dreptul să poarte lentile de contact și ochelari. Cerințele legate de auz sunt stabilite la articolul 4 din Regulamentul nr. 12, posibilitatea utilizării unui aparat auditiv în cazul unei deficiențe de auz nefiind prevăzută. Ar trebui să existe un motiv rezonabil și adecvat pentru un tratament diferențiat între grupurile de persoane comparabile. Or, acest criteriu nu ar fi îndeplinit în prezent. Curtea de Apel a considerat că ar putea fi întocmită o listă a aparatelor auditive autorizate într-un penitenciar. Cu toate acestea, excluderea tuturor aparatelor auditive, fără distincție, și excluderea persoanelor cu deficiențe de auz de la serviciul penitenciar, spre deosebire de persoanele cu deficiențe de vedere, sunt neproporționale.
- 6 De asemenea, s-ar fi adus atingere încrederii legitime a reclamantului. Reclamantul ar fi preluat funcția de supraveghetor în cadrul Tartu Vangla (penitenciarul din Tartu) în anul 2002 când legislația nu ar fi prevăzut restricții pentru persoanele cu deficiențe de auz în ceea ce privește exercitarea activității în cadrul serviciului penitenciar. Reclamantul ar fi susținut că, din cauza concedierii sale, acesta ar fi pierdut dreptul la o pensie specială pentru anii de vechime în temeiul articolului 2 punctul 2 din VAPS pe care i-ar fi acumulat în decurs de câțiva ani dacă ar fi rămas în serviciu.
- 7 Curtea de Apel a considerat că anexa 1 la Regulamentul nr. 12 ar fi neconstituțională în măsura în care deficiența de auz sub norma prevăzută ar constitui un impediment absolut pentru exercitarea activității de agent de penitenciar, a lăsat această anexă neaplicată în această privință și a trimis decizia

către Riigikohus [Curtea Supremă] pentru a se pronunța cu privire la constituționalitatea dispoziției.

Principalele argumentele ale părților din procedura principală privind problema constituționalității

- 8 În opinia **Õiguskantsler** (Ombudsmanul), articolul 4 din Regulamentul nr. 12 și anexa 1 la acesta ar fi contrare libertății de alegere a ocupației care decurge din articolul 29 din Constituție și articolului 12 alineatul 1 din Constituție care consacră principiul general al egalității și interzice discriminarea. Contradicția ar consta în absența posibilității de a evalua dacă o deficiență de auz ar împiedica exercitarea de către un agent de penitenciar a sarcinilor sale profesionale și dacă deficiența de auz ar putea fi corectată prin utilizarea unui aparat auditiv. Curtea de Apel ar fi trebuit să examineze o eventuală contradicție între Regulamentul nr. 12 și Directiva 2000/78 a Consiliului, transpusă în dreptul estonian prin Võrdse kohtlemise seadus (Legea privind egalitatea de tratament). Ar fi fost necesar să se aprecieze dacă în cazul specific handicapul ar fi împiedicat agentul de penitenciar să își exercite sarcinile profesionale.
- 9 În opinia **Justiitsminister** (ministrul justiției), anexa 1 la Regulamentul nr. 12 nu ar fi neconstituțională. Auzul natural al agentului de penitenciar ar trebui să se afle la un nivel care, chiar și fără un mijloc auxiliar, să poată garanta în orice împrejurări siguranța proprie și siguranța altor agenți, precum și o comunicare nelimitată. Agenții de penitenciar și agenții de poliție aflați în serviciu ar fi supuși aceluiași cerințe legate de auz.
- 10 **Tervise- ja tööminister** (ministrul sănătății și muncii) admite că Regulamentul nr. 12 și anexa 1 la acesta conduc la o înegalitate de tratament nejustificată între persoanele cu o deficiență de vedere și persoanele cu o deficiență de auz, întrucât un auz diminuat, spre deosebire de o acuitate vizuală redusă, nu poate fi compensat. Situația ar fi diferită dacă reglementarea privind cerințele referitoare la sănătatea agentului de penitenciar ar oferi posibilitatea efectuării unei examinări individuale a împrejurărilor cazului pentru fiecare deficiență de auz.
- 11 **Tartu Vangla** (penitenciarul din Tartu) se raliază motivării și poziției ministrului justiției.
- 12 **Reclamantul** arată că articolul 4 din Regulamentul nr. 12 și anexa 1 la acest regulament ar fi contrare libertății de alegere a ocupației și interzicerii discriminării care decurg din Constituție.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 13 **Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium** (Secția de control constituțional) a constatat că este de necontestat în cadrul procedurii faptul că reclamantul s-a aflat în serviciu peste 14 ani și 6 luni în calitate de agent de penitenciar. Potrivit ultimei

fișe a postului reclamantului, printre sarcinile sale de serviciu se număra supravegherea prin intermediul sistemului de supraveghere a persoanelor aflate sub supraveghere electronică, precum și transmiterea informațiilor cu privire la aceste persoane, monitorizarea sistemelor de supraveghere și de semnalizare, reacția la transmiterea informațiilor privind alarmele, precum și constatarea încălcărilor. În perioada anterioară de serviciu, reclamantului nu i s-a imputat niciodată neîndeplinirea sarcinilor de serviciu. Cerințele legate de auz, inclusiv interdicția utilizării aparatelor auditive sau a altor mijloace auxiliare au intrat în vigoare după ce reclamantul se aflat în serviciu de peste 10 ani. În anul 2017, cu ocazia unei examinări a stării de sănătate, s-a constatat că auzul reclamantului la nivelul unei urechi nu corespundea cerințelor stabilite. Reclamantul arată că încă din copilărie prezintă o deficiență de auz la urechea respectivă. Ministerul Justiției confirmă că utilizarea aparatelor auditive în domeniul penitenciarelor nu ar fi interzisă dintotdeauna. Ministerul Justiției și Tartu Vangla (penitenciarul din Tartu) motivează cerințele și restricțiile prevăzute de Regulamentul nr. 12 prin faptul că, dată fiind necesitatea asigurării siguranței publice și a ordinii publice, nu pot fi utilizate niciun fel de mijloace auxiliare în scopul îndeplinirii cerințelor legate de auz: ca urmare a resurselor limitate, reclamantul ar trebui să fie în măsură să îndeplinească toate sarcinile unui agent de penitenciar pentru care este instruit și, dacă este necesar, să acorde asistență și poliției. Astfel, auzul natural al unui agent de penitenciar ar trebui să se afle la un nivel care, chiar și fără un mijloc auxiliar (de exemplu, în situația în care bateria aparatului auditiv ar fi descărcată sau al pierderii aparatului în cazul unui atac), să poată garanta în orice împrejurări siguranța proprie și siguranța altor agenți, precum și o comunicare nelimitată.

- 14 Curtea de Apel a inițiat o procedură de control al constituționalității pentru a examina constituționalitatea dispozițiilor Regulamentului nr. 12. Cu toate acestea, din decizie nu reiese că instanța ar fi verificat dacă dispoziția în litigiu este compatibilă cu dreptul Uniunii sau cu o normă națională de punere în aplicare a acestuia. Pentru a garanta efectul deplin al dreptului Uniunii este necesar ca, la nevoie, să se lase neaplicată orice dispoziție contrară din legea națională, fără să fie necesar să se aștepte eliminarea acesteia în cadrul unei proceduri de control al constituționalității (a se vedea, printre altele, Hotărârea din 4 decembrie 2018, The Minister for Justice and Equality und Commissioner of the Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, punctul 50).
- 15 Pe lângă Constituție, și din dreptul Uniunii reiese obligația autorităților publice de a asigura egalitatea de tratament și de a nu discrimina persoanele cu dizabilități și persoanele care se află într-o situație comparabilă. În conformitate cu articolul 2 TUE, Uniunea Europeană se bazează pe principiul egalității. Articolul 21 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene interzice, printre altele, orice discriminare pe motive de handicap. Directiva 2000/78 are ca obiectiv, potrivit articolului 1 din aceasta, stabilirea unui cadru de combatere a discriminării, inclusiv pe motive de handicap, în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă. Potrivit articolului 3 alineatul (1) din directivă, aceasta se aplică tuturor persoanelor, atât în sectorul public, cât și în cel privat, inclusiv

organismelor publice, în ceea ce privește, printre altele, condițiile de muncă, inclusiv condițiile de concediere [litera (c)]. În conformitate cu articolul 2 alineatul (2) litera (a) din directivă, o discriminare directă se produce atunci când o persoană este tratată într-un mod mai puțin favorabil decât este, a fost sau va fi tratată într-o situație asemănătoare o altă persoană, pe motive de handicap. Potrivit articolului 4 alineatul (1) din directivă, chiar dacă, fără a aduce atingere articolului 2 alineatele (1) și (2) din directivă, statele membre pot să prevadă că un tratament diferențiat bazat pe o caracteristică legată de unul dintre motivele prevăzute la articolul 1 din directivă nu constituie o discriminare atunci când, având în vedere natura unei activități profesionale sau condițiile de exercitare a acesteia, caracteristica în cauză constituie o cerință profesională esențială și determinantă, totuși, instituirea unei astfel de derogări este admisă numai cu condiția ca obiectivul să fie legitim, iar cerința să fie proporțională cu acest obiectiv. Potrivit articolului 2 alineatul (5) din directivă, aceasta nu aduce atingere măsurilor prevăzute de legislația națională care, într-o societate democratică, sunt necesare pentru securitatea publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor penale, protecția sănătății publice și protecția drepturilor și libertăților semenilor. Considerentul (18) al acestei directive precizează că aceasta nu poate avea ca efect constrângerea forțelor armate, a serviciilor de poliție, a penitenciarelor sau a forțelor de securitate să angajeze sau să mențină în funcție persoanele care nu posedă capacitățile necesare pentru a îndeplini ansamblul de funcții pe care ar putea fi solicitate să le exercite, având în vedere obiectivul legitim de menținere a caracterului operațional al acestor servicii. În plus, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a statuat că preocuparea de a asigura caracterul operațional și funcționarea corespunzătoare a serviciului menționat constituie un obiectiv legitim pentru un tratament diferențiat al persoanelor în sensul articolului 4 alineatul (1) din Directiva 2000/78. Cu toate acestea, trebuie să se examineze dacă, prin stabilirea unei astfel de restricții, reglementarea națională în discuție în litigiul principal a impus o cerință proporțională sau dacă această restricție este adecvată pentru atingerea obiectivului urmărit și dacă nu depășește ceea ce este necesar pentru a-l atinge (a se vedea, printre altele, Hotărârea din 13 noiembrie 2014, *Vital Pérez*, C-416/13, EU:C:2014:2371, punctele 43-45).

- 16 Instanța de trimitere consideră că pentru a soluționa cauza cu care este sesizată privind controlul constituționalității, este necesară poziția Curții de Justiție a Uniunii Europene cu privire la aspectul dacă articolul 2 alineatul (2) coroborat cu articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2000/78 trebuie interpretat în sensul că directiva se opune reglementărilor naționale care prevăd că o deficiență de auz sub norma prevăzută constituie un impediment absolut pentru exercitarea activității în serviciul penitenciar și care nu permit utilizarea mijloacelor auxiliare de corectare pentru a evalua îndeplinirea cerințelor legate de auz. În opinia instanței de trimitere, nici modul de redactare a directivei și nici jurisprudența existentă a Curții de Justiție a Uniunii Europene cu privire la conținutul articolului 4 alineatul (1) din Directiva 2000/78 nu permit să se tragă concluzii ferme cu privire la prezenta cauză. În plus, la Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu este pendinte nicio cerere de decizie preliminară referitoare la această chestiune. Prin urmare, nu este vorba nici despre un „acte clair”, nici despre un „acte éclairé”.

- 17 În speță, Riigikohus [Curtea Supremă] nu poate examina în mod direct conformitatea unei reglementări naționale cu dreptul Uniunii în cadrul procedurii de control al constituționalității. PSJKS nu conține un mecanism privind adresarea unei cereri de decizie preliminară. Cu toate acestea, adresarea unei cereri de decizie preliminară nu este exclusă nici în cadrul unei proceduri de control al constituționalității. În cazul în care, în cadrul interpretării directivei, Curtea de Justiție a Uniunii Europene ar considera că directiva se opune reglementărilor naționale care prevăd că o deficiență de auz sub norma prevăzută constituie un impediment absolut pentru exercitarea unei activități în serviciul penitenciar și nu permite utilizarea mijloacelor auxiliare de corectare pentru a evalua îndeplinirea cerințelor legate de auz, dispozițiile Regulamentului nr. 12 în discuție în prezenta cauză privind controlul constituționalității sunt incompatibile cu dreptul Uniunii. În acest caz, Curtea de Apel ar fi trebuit să lase neaplicate aceste dispoziții, potrivit principiului supremației dreptului Uniunii în litigiul administrativ și să nu inițieze o procedură de control al constituționalității. În consecință, instanța de trimitere ar trebui să respingă cererea, întrucât dispozițiile atacate nu sunt relevante pentru soluționarea litigiului administrativ în conformitate cu articolul 9 alineatul 1 și cu articolul 14 alineatul 2 prima teză din PSJKS. În cazul în care s-ar dovedi că regulamentul în litigiu este compatibil cu directiva, nu se poate concluziona că dispozițiile respective sunt constituționale numai pentru acest motiv și că instanța de trimitere poate continua examinarea constituționalității.