



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL ANTHONY M. COLLINS
prezentate la 4 mai 2023¹

Cauza C-148/22

OP
împotriva
Commune d'Ans

[cerere de decizie preliminară formulată de tribunal du travail de Liège (Tribunalul pentru Litigii de Muncă din Liège, Belgia)]

„Trimitere preliminară – Politica socială – Directiva 2000/78/CE – Egalitate de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă – Interzicerea discriminărilor pe motive de apartenență religioasă sau convingeri – Articolul 2 alineatul (2) litera (a) – Articolul 2 alineatul (2) litera (b) punctul (i) – Articolul 2 alineatul (5) – Articolul 4 alineatul (1) – Regulament de muncă al unei entități publice care interzice agenților săi purtarea unor semne vizibile care exprimă convingeri politice, filozofice sau religioase la locul de muncă – Interdicția impusă unei lucrătoare de a purta vălul islamic – Principiul neutralității statului”

Introducere

1. În mai multe țări europene, problematica purtării semnelor religioase în spațiul public, în instituțiile de învățământ și la locul de muncă face în mod regulat obiectul unor dezbateri intense în cadrul societății civile, al clasei politice și al mass-mediei. În special problema dacă un angajator are dreptul să impună lucrătorilor săi restricții în materie în cadrul exercitării funcțiilor lor suscită controverse puternice. Aceasta este o problemă sensibilă, care necesită concilierea dreptului fundamental la libertatea de religie, care are drept corolar interzicerea oricărei discriminări pe motive de apartenență religioasă, cu alte libertăți și principii, precum libertatea de a desfășura o activitate comercială, principiile laicității, neutralității și imparțialității și protecția drepturilor și libertăților semenilor.

2. În ultimii ani, Curtea de Justiție a fost chemată în repetate rânduri să examineze, din perspectiva interzicerii „discriminării pe motive de apartenență religioasă sau convingeri” în sensul articolelor 1 și 2 din Directiva 2000/78/CE a Consiliului din 27 noiembrie 2000 de creare a

¹ Limba originală: franceza.

unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă², cazul lucrătoarelor din sectorul privat, de confesiune musulmană, cărora angajatorul le-a interzis să poarte vâlul islamic³ la locul de muncă⁴.

3. Prezenta cerere de decizie preliminară, formulată de tribunal du travail de Liège (Tribunalul pentru Litigii de Muncă din Liège, Belgia), se înscrie în linia acestor cauze, având totodată ca particularitate că, de această dată, interdicția de a purta semne religioase la locul de muncă nu provine de la un angajator privat, ci de la un angajator public, în speță o comună. Este prima dată când Curtea este chemată să se pronunțe cu privire la o astfel de situație, care ridică printre altele problema dacă natura și specificitățile serviciului public, precum și contextul propriu fiecăruia dintre statele membre implică adoptarea în speță a unei soluții diferite de cea care a fost reținută în aceste cauze anterioare.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

4. Conform articolului 1 din Directiva 2000/78, aceasta are ca obiectiv stabilirea unui cadru general de combatere a discriminării pe motive de apartenență religioasă sau convingeri⁵, handicap, vârstă sau orientare sexuală, în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă, în vederea punerii în aplicare, în statele membre, a principiului egalității de tratament.

5. Potrivit articolului 2 alineatul (1) din Directiva 2000/78, „prin principiul egalității de tratament se înțelege absența oricărei discriminări directe sau indirecte, bazate pe unul din motivele menționate la articolul 1” din această directivă.

6. Articolul 2 alineatul (2) din Directiva 2000/78 prevede că, în sensul articolului 2 alineatul (1) din aceasta din urmă:

- „(a) 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 baza unuia dintre motivele menționate la articolul 1;
- (b) o discriminare indirectă se produce atunci când o dispoziție, un criteriu sau o practică aparent neutră poate avea drept consecință un dezavantaj special pentru persoane de o anumită religie sau cu anumite convingeri, cu un anumit handicap, de o anumită vârstă sau de o anumită orientare sexuală, în raport cu altă persoană, cu excepția cazului în care:

² JO 2000, L 303, p. 16, Ediție specială, 05/vol. 6, p. 7.

³ Prin „vâl islamic”, desemnat și sub termenii „voal islamic” sau „hijab”, trebuie să se înțeleagă o piesă vestimentară care acoperă părul, urechile și gâtul, lăsând fața la vedere.

⁴ Hotărârea din 14 martie 2017, G4S Secure Solutions (C-157/15, denumită în continuare „Hotărârea G4S Secure Solutions”, EU:C:2017:203), Hotărârea din 14 martie 2017, Bougnaoui și ADDH (C-188/15, denumită în continuare „Hotărârea Bougnaoui și ADDH”, EU:C:2017:204), Hotărârea din 15 iulie 2021, WABE și MH Müller Handel (C-804/18 și C-341/19, denumită în continuare „Hotărârea WABE și MH Müller Handel”, EU:C:2021:594), și Hotărârea din 13 octombrie 2022, S.C.R.L. (Articol de îmbrăcăminte cu conotație religioasă) (C-344/20, denumită în continuare „Hotărârea S.C.R.L.”, EU:C:2022:774).

⁵ Curtea a precizat că, în sensul Directivei 2000/78, termenii „apartenență religioasă” și „convingeri” se analizează ca două fațete „ale unuia și aceluiași motiv de discriminare” și că motivul de discriminare bazat pe „apartenență religioasă sau convingeri” acoperă atât convingerile religioase, cât și convingerile filozofice sau spirituale (Hotărârea S.C.R.L., punctele 26, 27 și 29 și jurisprudența citată).

(i) această dispoziție, acest criteriu sau această practică este obiectiv justificată de un obiectiv legitim, iar mijloacele de realizare a acestui obiectiv sunt adecvate și necesare [...]"

7. Potrivit articolului 2 alineatul (5) din Directiva 2000/78, aceasta nu aduce atingere măsurilor prevăzute de legislația națională care, într-o societate democratică, sunt necesare pentru securitatea publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății publice și protecția drepturilor și libertăților semenilor.

8. Domeniul de aplicare al Directivei 2000/78 este stabilit la articolul 3 din aceasta, al cărui alineat (1) prevede printre altele:

„În limitele competențelor conferite [Uniunii], prezenta directivă se aplică tuturor persoanelor, atât în sectorul public, cât și în cel privat, inclusiv organismelor publice, în ceea ce privește:

[...]

(c) condițiile de încadrare și de muncă, inclusiv condițiile de concediere și de remunerare;

[...]"

9. Articolul 4 din această directivă, intitulat „Cerințe profesionale”, prevede la alineatul (1):

„Fără a aduce atingere articolului 2 alineatele (1) și (2), statele membre pot să prevadă că un tratament diferențiat bazat pe o caracteristică legată de unul dintre motivele prevăzute la articolul 1 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, astfel încât [a se citi «cu condiția ca»] obiectivul să fie legitim, iar cerința să fie proporțională.”

Dreptul belgian

10. Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination (Legea din 10 mai 2007 privind combaterea anumitor forme de discriminare)⁶, în versiunea aplicabilă litigiului principal (denumită în continuare „Legea generală antidiscriminare”), urmărește transpunerea Directivei 2000/78 în dreptul belgian.

11. În temeiul articolului 3 din Legea generală antidiscriminare, aceasta are ca obiectiv să creeze, în domeniile vizate la articolul 5, un cadru general de combatere a discriminării pe motive de vârstă, orientare sexuală, stare civilă, naștere, avere, convingeri religioase sau filozofice, convingeri politice, limbă, stare de sănătate actuală sau viitoare, un handicap, o caracteristică fizică sau genetică ori origine socială.

⁶ *Moniteur belge* din 30 mai 2007, p. 29016.

12. Articolul 4 din această lege, care privește definițiile, prevede:

„În vederea aplicării prezentei legi, se înțelege prin:

1° raporturi de muncă: raporturi care includ printre altele încadrarea în muncă, condițiile de acces la încadrare în muncă, condițiile de muncă și reglementările privind concedierea:

– atât în sectorul public, cât și în cel privat;

[...]

4° criterii protejate: vârsta, orientarea sexuală, starea civilă, nașterea, averea, convingerile religioase sau filozofice, convingerile politice, limba, starea de sănătate actuală sau viitoare, un handicap, o caracteristică fizică sau genetică, originea socială;

[...]

6° distincție directă: situația care se produce atunci când, în temeiul unuia dintre criteriile protejate, o persoană este tratată într-un mod mai puțin favorabil decât este, a fost sau va fi tratată într-o situație comparabilă o altă persoană;

7° discriminare directă: distincție directă, bazată pe unul dintre criteriile protejate, care nu poate fi justificată în temeiul dispozițiilor titlului II;

8° distincție indirectă: situația care se produce atunci când o dispoziție, un criteriu sau o practică aparent neutră poate avea drept consecință, în raport cu alte persoane, un dezavantaj special pentru persoane caracterizate prin unul dintre criteriile protejate;

9° discriminare indirectă: distincție indirectă pe baza unuia dintre criteriile protejate, care nu poate fi justificată în temeiul dispozițiilor titlului II;

[...]”

13. Articolul 5 alineatul 1 din Legea generală antidiscriminare prevede că, cu excepția materiilor care intră în competența comunităților sau a regiunilor, această lege se aplică tuturor persoanelor, atât în sectorul public, cât și în cel privat, inclusiv organismelor publice, în ceea ce privește printre altele raporturile de muncă.

14. Articolul 7 din această lege⁷ prevede:

„Orice distincție directă întemeiată pe unul dintre criteriile protejate constituie o discriminare directă, cu excepția cazului în care această distincție directă este justificată în mod obiectiv de un scop legitim, iar mijloacele de realizare a acestui scop sunt adecvate și necesare.”

15. Articolul 8 din Legea generală antidiscriminare prevede:

„§1. Prin derogare de la articolul 7 și fără a aduce atingere celorlalte dispoziții din prezentul titlu, o distincție directă pe motive de vârstă, orientare sexuală, convingeri religioase sau filozofice sau

⁷ În titlul II, intitulat „Justificarea distincțiilor”, Legea generală antidiscriminare cuprinde articolele 7-13.

un handicap în domeniile menționate la articolul 5 alineatul 1 punctele 4°, 5° și 7° poate fi justificată numai de cerințe profesionale esențiale și determinante.

§2. Nu poate fi vorba despre o cerință profesională esențială și determinantă decât atunci când:

- o caracteristică determinată, legată de vârstă, de orientarea sexuală, de convingerile religioase sau filozofice sau de un handicap este esențială și determinantă având în vedere natura activităților profesionale specifice în cauză sau contextul în care acestea sunt executate și
- cerința se întemeiază pe un obiectiv legitim și este proporțională în raport cu acesta.

§3. Revine instanței sarcina de a verifica, de la caz la caz, dacă o astfel de caracteristică dată constituie o cerință profesională esențială și determinantă.

[...]

16. Articolul 9 din această lege prevede:

„Orice distincție indirectă întemeiată pe unul dintre criteriile protejate constituie o discriminare indirectă,

- cu excepția cazului în care dispoziția, criteriul sau practica aparent neutră care stă la baza acestei distincții indirecte este justificată în mod obiectiv de un scop legitim, iar mijloacele de realizare a acestui scop sunt adecvate și necesare;

[...]

17. În temeiul articolului 11 alineatul 1 din Legea generală antidiscriminare, „[o] distincție directă sau indirectă întemeiată pe unul dintre criteriile protejate nu se analizează ca o formă de discriminare interzisă de prezenta lege atunci când această distincție directă sau indirectă este impusă de lege sau în temeiul unei legi”.

Litigiul principal și întrebările preliminare

18. La 11 aprilie 2016, OP, juristă de profesie, a fost angajată cu contract pe durată determinată de commune d'Ans (comuna Ans, Belgia) (denumită în continuare „comuna”) în calitate de agent contractual. La 11 octombrie 2016, aceasta a fost promovată în postul de șef de birou, iar contractul său a fost transformat în contract pe durată nedeterminată. Ea are sarcina de a analiza contractele de achiziții publice ale comunei și își exercită atribuțiile în principal fără a intra în contact cu publicul, cu alte cuvinte, pentru a prelua expresia utilizată de instanța de trimitere, „în back office”⁸.

19. La 8 februarie 2021, OP, care este de confesiune musulmană, a informat în mod oficial comuna cu privire la intenția sa de a purta vâlul islamic la locul de muncă începând de la 22 februarie 2021.

⁸ Potrivit lui OP, contactele sale directe cu publicul se limitează la primirea unor oferte prin înmânare directă, atunci când transmiterea pe cale electronică nu este obligatorie, ceea ce ar fi anecdotic, și la reprezentarea punctuală a comunei în fața unui organ de soluționare a căilor de atac din Regiunea Valonă (Belgia) în materie de permise de urbanism.

20. La 18 februarie 2021, comuna a adoptat o primă decizie prin care i se interzicea lui OP să poarte „semne care exprimă convingeri”⁹ în cadrul exercitării activității sale profesionale „până la adoptarea unei reglementări generale privind purtarea semnelor care exprimă convingeri în administrație”¹⁰.

21. La 26 februarie 2021, după ascultarea lui OP, asistată de avocatul său, comuna a adoptat o a doua decizie, care o înlocuiește pe prima și care confirmă interdicția cuprinsă în aceasta.

22. La 29 martie 2021, comuna a modificat articolul 9 din regulamentul său de muncă. În noua sa versiune rezultată din această modificare, articolul menționat, intitulat în prezent „Obligația de neutralitate și datoria de rezervă”, prevede printre altele¹¹:

„Lucrătorul dispune de libertatea de exprimare, cu respectarea principiului neutralității, a obligației sale de rezervă și a datoriei sale de loialitate.

Lucrătorul este obligat să respecte principiul neutralității, ceea ce implică faptul că trebuie să se abțină de la orice formă de prozelitism și că îi este interzis să afișeze orice semn perceptibil care ar putea dezvălui apartenența sa ideologică sau filozofică ori convingerile sale politice sau religioase. Această normă se impune atât în contactele sale cu publicul, cât și în raporturile sale cu superiorii ierarhici și cu colegii săi.

[...]”

23. Ulterior, OP a inițiat mai multe proceduri în fața instanțelor naționale printre altele pentru a se constata că comuna a încălcat libertatea sa de religie și pentru a obține suspendarea și anularea deciziilor acesteia din urmă din 18 și din 26 februarie 2021.

24. La 26 mai 2021, OP a sesizat instanța de trimitere, tribunal du travail de Liège (Tribunalul pentru Litigii de Muncă din Liège), cu o acțiune în încetare¹², prin care solicita printre altele să se constate că ea face obiectul unei discriminări pe motive de apartenență religioasă și de gen și că deciziile comunei din 18 și din 26 februarie 2021, precum și norma în discuție în litigiul principal sunt lovite de nulitate.

25. Instanța de trimitere consideră că interdicția impusă lui OP de comună, prin aceste decizii, de a purta vâlul islamic constituie o „discriminare directă bazată pe o distincție directă produsă în temeiul criteriului protejat «convingere religioasă sau filozofică»”. Astfel, potrivit acestei instanțe, deși se poate admite că exista, în cadrul administrației comunale, o normă nescrisă care interzicea purtarea oricărui semn care exprimă convingeri „foarte perceptibil sau chiar ostentativ”, precum vâlul islamic, reiese totuși din mai multe fotografii prezentate de OP că purtarea unor semne discrete care exprimă convingeri era tolerată. Această distincție directă nu ar fi justificată de cerințe profesionale esențiale și determinante, din moment ce OP își exercită

⁹ Prin expresia „semne care exprimă convingeri”, utilizată în mod curent în Belgia, trebuie să se înțeleagă orice obiect, imagine, îmbrăcăminte sau simbol care exprimă aderarea la o convingere politică, filozofică sau religioasă.

¹⁰ În decizia de trimitere se menționează existența unei norme nescrise în cadrul administrației comunale, general admisă și respectată, în temeiul căreia agenții acesteia s-au abținut întotdeauna să poarte semne care exprimă convingeri în cadrul exercitării activității lor profesionale.

¹¹ În continuarea acestor concluzii se va face trimitere la norma astfel prevăzută de această versiune modificată a articolului 9 din regulamentul de muncă al comunei prin termenii „norma în discuție în litigiul principal”.

¹² Această acțiune se întemeiază atât pe Legea generală antidiscriminare, cât și pe loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes (Legea din 10 mai 2007 privind combaterea discriminării între femei și bărbați) (*Moniteur belge* din 30 mai 2007, p. 29031).

atribuțiile în principal fără a intra în contact cu utilizatorii serviciului public. Ea nu ar fi justificată în mod obiectiv nici de un scop legitim ale cărui mijloace de punere în aplicare ar fi adecvate și necesare.

26. În ceea ce privește norma în discuție în litigiul principal, instanța de trimitere constată că aceasta are un „domeniu de aplicare colectiv”, că vizează orice semn perceptibil care exprimă convingeri și că, prin adoptarea acesteia, comuna a ales „neutralitatea exclusivă”¹³. Ea apreciază că norma menționată nu constituie o discriminare directă pe motive de apartenență religioasă sau convingeri, ci, în aparență, o discriminare indirectă bazată pe aceste criterii, arătând printre altele că, cu excepția cazului în care se consideră că „neutralitatea exclusivă este un principiu esențial și evident al statului de drept [în Belgia] și trebuie respectată în mod strict de toți”, distincția produsă nu este justificată de un scop legitim, din moment ce OP își exercită atribuțiile în principal fără a fi în contact cu utilizatorii serviciului public. În plus, s-ar părea că comuna practică o neutralitate „cu geometrie variabilă”, și anume exclusivă în ceea ce o privește pe OP și mai incluzivă în ceea ce îi privește pe colegii săi care au alte convingeri filozofice sau religioase. În consecință, instanța de trimitere îi permite lui OP, cu titlu provizoriu, să poarte un semn vizibil care exprimă convingeri, cu excepția cazului în care aceasta este în contact cu utilizatorii serviciului public sau exercită funcții de autoritate.

27. Instanța de trimitere ridică problema dacă faptul de a impune o neutralitate „exclusivă și absolută” tuturor agenților unui serviciu public, chiar și celor care nu au niciun contact direct cu utilizatorii serviciului public, constituie un obiectiv legitim și dacă mijloacele utilizate pentru realizarea acestui obiectiv, și anume interzicerea purtării oricărui semn care exprimă convingeri, sunt adecvate și necesare.

28. În acest context, tribunal du travail de Liège (Tribunalul pentru Litigii de Muncă din Liège) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Articolul 2 alineatul (2) literele (a) și (b) din Directiva [2000/78] poate fi interpretat în sensul că permite unei administrații publice să organizeze un mediu administrativ total neutru și, prin urmare, să interzică tuturor membrilor personalului purtarea de semne care exprimă convingeri, indiferent dacă aceștia sunt sau nu în contact direct cu publicul?
- 2) Articolul 2 alineatul (2) literele (a) și (b) din Directiva [2000/78] poate fi interpretat în sensul că permite unei administrații publice să organizeze un mediu administrativ total neutru și, prin urmare, să interzică tuturor membrilor personalului purtarea de semne care exprimă convingeri, indiferent dacă aceștia sunt sau nu în contact direct cu publicul, chiar dacă această interdicție neutră pare să afecteze majoritar femeile și, așadar, poate constitui o discriminare disimulată pe motive de gen?”

29. OP, comuna, guvernele belgian, francez și suedez, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise. La 31 ianuarie 2023, a avut loc o ședință la care au participat OP, comuna, guvernul francez și Comisia și în cadrul căreia au fost ascultate pledoariile și răspunsurile acestor din urmă părți la întrebările adresate de Curte.

¹³ Pentru distincția dintre neutralitatea exclusivă și neutralitatea incluzivă, a se vedea punctul 66 din prezentele concluzii.

Analiză

30. Vom examina mai întâi a doua întrebare preliminară, a cărei admisibilitate este contestată de guvernul francez și a cărei relevanță este contestată de majoritatea părților din procedură.

Cu privire la a doua întrebare

31. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere urmărește să afle în esență dacă norma în discuție în litigiul principal poate fi considerată conformă cu articolul 2 alineatul (2) literele (a) și (b) din Directiva 2000/78 în măsura în care interdicția pe care o prevede pare să afecteze mai mult femeile decât bărbații și, prin urmare, poate constitui o discriminare indirectă pe motive de gen.

32. Potrivit unei jurisprudențe constante, procedura instituită de articolul 267 TFUE este un instrument de cooperare între Curte și instanțele naționale, cu ajutorul căruia Curtea le furnizează acestora din urmă elementele de interpretare a dreptului Uniunii care le sunt necesare pentru soluționarea litigiului asupra căruia urmează să se pronunțe¹⁴.

33. Necesitatea de a ajunge la o interpretare a dreptului Uniunii care să fie utilă instanței naționale impune definirea de către aceasta din urmă a cadrului factual și normativ în care se încadrează întrebările adresate sau cel puțin explicarea ipotezelor de fapt pe care se întemeiază aceste întrebări. Astfel, Curtea este abilitată să se pronunțe asupra interpretării unui text al Uniunii numai pornind de la faptele care îi sunt indicate de instanța națională¹⁵.

34. Pe de altă parte, Curtea insistă asupra importanței indicării de către instanța națională a motivelor exacte care au determinat-o să ridice problema interpretării dreptului Uniunii și să considere necesar să adreseze Curții întrebări preliminare. Este indispensabil ca aceasta să ofere, în însăși decizia de trimitere, un minim de explicații cu privire la motivele care au stat la baza alegerii prevederilor dreptului Uniunii a căror interpretare o solicită, precum și cu privire la legătura pe care o stabilește între aceste prevederi și legislația națională aplicabilă litigiului cu care este sesizată¹⁶.

35. În speță, împărtășim opinia guvernului francez potrivit căreia decizia de trimitere nu îndeplinește cerințele menționate în ceea ce privește a doua întrebare preliminară, astfel încât aceasta este inadmisibilă.

36. Astfel, pe de o parte, decizia de trimitere nu conține niciun element de fapt care să permită să se aprecieze existența, în prezenta cauză, a unei eventuale discriminări indirecte pe motive de gen.

37. Pe de altă parte, instanța de trimitere nu furnizează explicații cu privire la motivele care au determinat-o să ridice problema interpretării dispozițiilor dreptului Uniunii la care se referă în raport cu a doua întrebare preliminară și cu privire la legătura pe care o stabilește între aceste dispoziții și litigiul cu care este sesizată, în ceea ce privește o astfel de discriminare. Din decizia de trimitere reiese că ea s-a întemeiat în această privință numai pe anumite argumente invocate de OP, fără a le preciza suplimentar. Or, sistemul instituit prin articolul 267 TFUE nu constituie o cale de atac oferită părților la litigiul pendinte în fața instanței naționale și nu este suficient ca o

¹⁴ Hotărârea din 1 august 2022, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (C-184/20, EU:C:2022:601, punctul 47 și jurisprudența citată).

¹⁵ Hotărârea din 2 martie 2023, Bursa Română de Mărfuri (C-394/21, EU:C:2023:146, punctul 60 și jurisprudența citată).

¹⁶ Hotărârea din 9 septembrie 2021, Toplofikatsia Sofia și alții (C-208/20 și C-256/20, EU:C:2021:719, punctul 19).

parte să susțină că litigiul ridică o problemă de interpretare a dreptului Uniunii pentru ca instanța respectivă să fie obligată să considere că o asemenea chestiune este invocată în sensul acestui articol¹⁷.

38. În orice caz, trebuie să se constate că, după cum arată toate părțile din procedură, cu excepția comunei, în observațiile lor scrise, discriminarea pe motive de gen nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 2000/78, singurul act de drept al Uniunii vizat de a doua întrebare preliminară. Prin urmare, nu este necesar să se examineze existența unei astfel de discriminări în speță¹⁸.

39. Având în vedere ceea ce precedă, propunem Curții să considere că a doua întrebare preliminară este inadmisibilă și că, în orice caz, nu este necesară examinarea acesteia.

Cu privire la prima întrebare

Observații introductive

40. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă norma în discuție în litigiul principal creează o discriminare directă sau indirectă, pe motive de apartenență religioasă sau convingeri, contrară articolului 2 alineatul (2) literele (a) și (b) din Directiva 2000/78. Astfel cum este formulată, interdicția prevăzută de această normă de a purta la locul de muncă semne care exprimă convingeri se aplică agenților comunei în mod general și absolut, și anume indiferent atât de natura funcțiilor lor (funcții de autoritate sau de simplă execuție), cât și de condițiile de exercitare a acestora (contacte directe cu publicul sau nu). Trebuie să se arate că instanța de trimitere nu solicită Curții să aprecieze compatibilitatea acestei norme de aplicare generală cu dispozițiile citate anterior ale Directivei 2000/78, efectuând o distincție în funcție de aceste din urmă ipoteze. Ceea ce dorește să se stabilească este dacă această directivă poate fi interpretată în sensul că permite unei entități publice să organizeze un „mediu administrativ total neutru” și, prin urmare, să interzică „tuturor membrilor personalului, indiferent dacă sunt sau nu în contact direct cu publicul”, purtarea unor astfel de semne.

41. Pe de altă parte, considerăm că este util să amintim anumite elemente care pot fi considerate ca fiind stabilite în temeiul jurisprudenței și care sunt relevante pentru prezenta cauză.

42. Mai întâi, este clar că norma în discuție în litigiul principal intră în domeniul de aplicare al Directivei 2000/78. Astfel, pe de o parte, după cum reiese din articolul 3 alineatul (1) din directiva menționată, aceasta se aplică atât sectorului public, cât și sectorului privat. Pe de altă parte, trebuie să se considere că o normă care interzice purtarea unor semne vizibile care exprimă convingeri printre altele filozofice sau religioase în cadrul activității profesionale intră în sfera „condițiilor de încadrare și de muncă” în sensul literei (c) a acestei dispoziții.

43. În continuare, noțiunea de „apartenență religioasă” care figurează la articolul 1 din Directiva 2000/78 trebuie interpretată în sensul că acoperă atât *forum internum*, și anume faptul de a avea convingeri, cât și *forum externum*, și anume manifestarea în public a credinței religioase¹⁹. Faptul

¹⁷ Ordonanța din 3 iulie 2014, Talasca (C-19/14, EU:C:2014:2049, punctul 22).

¹⁸ Hotărârea WABE și MH Müller Handel, punctul 58.

¹⁹ Hotărârea WABE și MH Müller Handel, punctul 45 și jurisprudența citată.

că o femeie poartă vălul islamic constituie o expresie a apartenenței sale la religia musulmană. În speță, din faptele prezentate de instanța de trimitere reiese că tocmai aceasta este situația lui OP, sinceritatea convingerilor acesteia neputând fi pusă la îndoială.

44. În sfârșit, trebuie amintit că Directiva 2000/78 se limitează la a stabili un cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă ce lasă o marjă de apreciere statelor membre, ținând seama de diversitatea abordărilor acestora cu privire la locul pe care îl acordă în cadrul lor apartenenței religioase sau convingerilor. Prin urmare, aceasta permite să se țină seama de contextul propriu fiecărui stat membru și să se recunoască fiecăruia dintre acestea o marjă de apreciere în cadrul concilierii necesare a diferitelor drepturi și interese în discuție pentru a asigura un just echilibru între acestea din urmă²⁰.

45. În linia considerațiilor prezentate la punctul care precedă, împărtășim opinia guvernului francez potrivit căreia această marjă de apreciere este cu atât mai largă atunci când sunt în joc principii care pot ține de identitatea națională a statelor membre în sensul articolului 4 alineatul (2) TUE²¹. În temeiul acestei dispoziții, Uniunea are obligația de a respecta identitatea națională a statelor membre, inerentă structurilor lor fundamentale politice și constituționale, care, potrivit doamnei avocate generale Kokott, poate fi înțeleasă ca o obligație de a respecta pluralitatea de concepții și, în consecință, diferențele care caracterizează fiecare stat membru²². Asemenea domnului avocat general Emiliou²³, considerăm că nu este de competența Uniunii să stabilească, pentru fiecare stat membru, elementele care fac parte din nucleul identității naționale menționat la articolul 4 alineatul (2) TUE. Statele membre beneficiază de o marjă de apreciere semnificativă în această privință, care nu este însă nelimitată²⁴. În plus, concepția identității naționale invocată de un stat membru trebuie să fie conformă printre altele cu valorile fundamentale ale Uniunii (articolul 2 TUE)²⁵.

46. În această privință, fără a prejudeca, în acest stadiu, problema dacă aceasta este situația în speță, suntem de asemenea de acord cu guvernul francez atunci când susține că faptul de a prevedea restricții privind libertatea agenților din sectorul public de a-și manifesta convingerile politice, filozofice sau religioase în exercitarea funcțiilor lor poate avea o asemenea importanță în anumite state membre încât să țină de identitatea națională inerentă structurilor lor fundamentale politice și constituționale.

47. În același context, considerăm de asemenea util să arătăm că identitatea națională permite printre altele „limita[rea] impactul[ui] dreptului Uniunii în domenii considerate esențiale pentru statele membre”²⁶ și că, prin urmare, ea trebuie să fie luată în considerare în mod corespunzător de instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii atunci când interpretează și aplică dreptul Uniunii²⁷.

²⁰ Hotărârea S.C.R.L., punctele 48-50 și jurisprudența citată.

²¹ A se vedea în acest sens Hotărârea din 7 septembrie 2022, Cilevičs și alții (C-391/20, EU:C:2022:638, punctul 83 și jurisprudența citată).

²² Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauza Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo” (C-490/20, EU:C:2021:296, punctul 71).

²³ Concluziile avocatului general Emiliou prezentate în cauza Cilevičs și alții (C-391/20, EU:C:2022:166, punctul 86).

²⁴ Concluziile avocatului general Emiliou prezentate în cauza Cilevičs și alții (C-391/20, EU:C:2022:166, punctul 86).

²⁵ Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauza Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo” (C-490/20, EU:C:2021:296, punctul 73) și Concluziile avocatului general Emiliou prezentate în cauza Cilevičs și alții (C-391/20, EU:C:2022:166, punctul 87).

²⁶ Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauza Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo” (C-490/20, EU:C:2021:296, punctul 86).

²⁷ A se vedea în acest sens Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauza G4S Secure Solutions (C-157/15, EU:C:2016:382, punctul 32) și Concluziile avocatului general Emiliou prezentate în cauza Cilevičs și alții (C-391/20, EU:C:2022:166, punctul 83). A se vedea de asemenea prin analogie Hotărârea din 15 iulie 2021, Ministrstvo za obrambo (C-742/19, EU:C:2021:597, punctele 43-45).

48. Răspunsul nostru la prima întrebare preliminară va fi structurat după cum urmează. Mai întâi, vom examina dacă norma în discuție în litigiul principal este de natură să constituie o discriminare directă pe motive de apartenență religioasă sau convingeri. În continuare, vom analiza aspectul dacă această normă poate crea o discriminare indirectă întemeiată pe aceleași criterii. În sfârșit, deși acest aspect nu a fost evocat în mod expres în decizia de trimitere, vom lua în considerare posibilitatea de a aplica în speță anumite derogări de la interdicția acestor discriminări prevăzute de Directiva 2000/78.

Cu privire la existența unei discriminări directe

49. Făcând trimitere la Hotărârea G4S Secure Solutions, instanța de trimitere consideră că norma în discuție în litigiul principal nu constituie o discriminare directă pe motive de apartenență religioasă sau convingeri. Ea solicită totuși Curții să se pronunțe cu privire la acest aspect.

50. În cauza în care s-a pronunțat această hotărâre, se solicita Curții să se pronunțe cu privire la problema dacă o normă internă a unei întreprinderi private care interzice în mod general purtarea vizibilă a oricărui semn politic, filozofic sau religios la locul de muncă constituie o discriminare directă pe motive de apartenență religioasă sau convingeri, în sensul articolului 2 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2000/78²⁸. În hotărârea menționată, Curtea a statuat că o asemenea normă nu instituie o astfel de discriminare, întrucât are în vedere în mod nediferențiat orice manifestare a unor asemenea convingeri și tratează în mod identic toți lucrătorii întreprinderii, impunându-le, în mod general și nediferențiat, printre altele o neutralitate vestimentară care se opune purtării unor asemenea semne²⁹.

51. Curtea a confirmat această abordare în Hotărârea WABE și MH Müller Handel și în Hotărârea S.C.R.L., adăugând că, întrucât fiecare persoană poate avea fie o religie, fie convingeri religioase, filozofice sau spirituale, o astfel de normă, în măsura în care se aplică în mod general și nediferențiat, nu instituie un tratament diferențiat întemeiat pe un criteriu indisociabil legat de apartenența religioasă sau de aceste convingeri³⁰. În Hotărârea WABE și MH Müller Handel, Curtea a arătat de asemenea că împrejurarea că anumiți lucrători respectă precepte religioase care impun purtarea unei anumite ținute vestimentare nu este de natură să repună în discuție aceste aprecieri. În opinia sa, deși este adevărat că o normă internă care impune o neutralitate vestimentară poate determina neplăceri pentru acești lucrători, această împrejurare nu are totuși incidență asupra constatării potrivit căreia aceeași normă nu instituie în principiu un tratament diferențiat între lucrători întemeiat pe un criteriu indisociabil legat de apartenența religioasă sau de convingeri³¹.

52. Asemenea comunei și guvernului francez, împărtășim pe deplin abordarea urmată de Curte în aceste hotărâri și nu vedem niciun motiv să ne îndepărtăm de aceasta în prezenta cauză, care, astfel cum s-a arătat deja, privește sectorul public, iar nu sectorul privat.

²⁸ În această cauză, reclamanta, de confesiune musulmană, fusese concediată de întreprinderea privată care o angajase pentru motivul că refuza să renunțe la purtarea vălului islamic în timpul orelor de lucru, încalcând astfel o dispoziție din regulamentul intern al întreprinderii potrivit căreia „se interzice lucrătorilor să poarte la locul de muncă semne vizibile care exprimă convingerile lor politice, filozofice sau religioase ori să îndeplinească orice rit care decurge din acestea”.

²⁹ Hotărârea G4S Secure Solutions, punctele 30 și 32.

³⁰ Hotărârea WABE și MH Müller Handel, punctul 52, și Hotărârea S.C.R.L., punctele 33 și 34. Prima dintre aceste hotărâri privea printre altele instrucțiunile de serviciu ale unei întreprinderi care administrează creșe, în temeiul cărora se interzicea angajaților să poarte la locul de muncă, față de părinți, copii și terți, orice semn vizibil al propriilor convingeri politice, filozofice sau religioase. A doua privea o dispoziție din regulamentul de muncă al unei întreprinderi private care interzicea lucrătorilor să își manifeste prin cuvinte, vestimentație sau în orice alt fel convingerile religioase, filozofice sau politice, oricare ar fi acestea.

³¹ Hotărârea WABE și MH Müller Handel, punctul 53.

53. Prin urmare, întrucât norma internă în discuție în litigiul principal are în vedere în mod nediferențiat orice manifestare a convingerilor, printre altele religioase, trebuie să se considere că aceasta tratează în mod identic toți agenții comunei, impunându-le, în mod general și nediferențiat, printre altele o neutralitate vestimentară care se opune purtării unor asemenea semne. O astfel de normă nu instituie, așadar, o discriminare directă pe motive de apartenență religioasă sau convingeri, în sensul articolului 2 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2000/78.

54. Cu toate acestea, ar trebui să se constate o astfel de discriminare în cazul în care norma în discuție în litigiul principal ar trebui înțeleasă ca vizând numai purtarea unor semne evidente de mari dimensiuni care exprimă convingeri în special filozofice sau religioase, ceea ce, în opinia noastră, ar putea include vălul islamic. Astfel, așa cum a statuat deja Curtea, o normă internă a unei întreprinderi care nu interzice decât purtarea unor asemenea semne evidente poate constitui o discriminare directă, în sensul articolului 2 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2000/78, în cazurile în care acest criteriu este indisociabil legat de una sau de mai multe religii sau convingeri determinate³². Norma în discuție în litigiul principal vizează orice semn „perceptibil”, un calificativ pe care, în mod corect din punctul nostru de vedere, instanța de trimitere îl asimilează cu cel de „vizibil”, și, prin urmare, nu pare să se limiteze la semnele evidente de mari dimensiuni, aspect a cărui verificare revine instanței de trimitere.

55. Revine de asemenea instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă, în fapt, comuna aplică într-adevăr norma în discuție în litigiul principal în mod general și nediferențiat și în special dacă aceasta o tratează pe OP în același mod ca pe orice alt agent care și-ar fi manifestat religia ori convingerile filozofice sau religioase prin purtarea unor semne vizibile care exprimă convingeri. Observăm astfel că, în decizia de trimitere, această instanță arată că comuna „practică o neutralitate cu geometrie variabilă în spațiu și în timp, exclusivă în ceea ce o privește pe OP, mai puțin exclusivă sau mai incluzivă pentru colegii săi cu alte convingeri”, și că aceasta din urmă a furnizat, în această privință, „elemente de probă suficiente”. În observațiile lor scrise, OP și guvernul suedez susțin că există, așadar, motive pentru a constata existența unei discriminări directe în speță.

56. Având în vedere aceste considerații, propunem Curții să răspundă, într-o primă etapă, la prima întrebare preliminară că articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2000/78 trebuie interpretat în sensul că o dispoziție a unui regulament de muncă al unei entități publice care interzice agenților, în scopul organizării unui mediu administrativ total neutru, să poarte orice semn vizibil care exprimă convingeri politice, filozofice sau religioase la locul de muncă nu constituie, în privința agenților care intenționează să își exercite libertatea de religie și de conștiință prin purtarea vizibilă a unui semn sau a unui articol de îmbrăcăminte cu conotație religioasă, o discriminare directă pe motive de apartenență religioasă sau convingeri, în sensul acestei directive, în condițiile în care această dispoziție este aplicată în mod general și nediferențiat.

Cu privire la existența unei discriminări indirecte

57. Instanța de trimitere consideră că norma în discuție în litigiul principal creează o discriminare indirectă pe motive de apartenență religioasă sau convingeri.

³² Hotărârea WABE și MH Müller Handel, punctele 72 și 73, și Hotărârea S.C.R.L., punctul 31.

58. Rezultă dintr-o jurisprudență constantă că o normă internă precum norma în discuție în litigiul principal poate constitui un tratament diferențiat bazat indirect pe motive de apartenență religioasă sau convingeri, în sensul articolului 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2000/78, atunci când se stabilește că obligația în aparență neutră pe care o conține o normă conduce în fapt la un dezavantaj special pentru persoanele care aderă la o religie sau la anumite convingeri³³.

59. În opinia noastră și astfel cum au arătat guvernul suedez și Comisia, deși norma în discuție în litigiul principal este aparent neutră, nu se poate exclude ca, în practică, aceasta să afecteze mai ales agenții comunei care respectă precepte religioase care le impun o anumită ținută vestimentară și în special lucrătorii de sex feminin care poartă vâl ca urmare a credinței lor musulmane. În această privință, subscriem la observația formulată de doamna avocată generală Sharpston în Concluziile prezentate în cauza Bougnaoui și ADDH, potrivit căreia acești agenți, „[d]acă aleg să rămână fideli convingerilor lor religioase, nu au nicio [altă] opțiune decât să încalce regula și să suporte consecințele”³⁴. Instanța de trimitere este însă cea căreia îi revine în definitiv sarcina de a verifica acest aspect în raport cu faptele cu care este sesizată³⁵.

60. În conformitate cu articolul 2 alineatul (2) litera (b) punctul (i) din Directiva 2000/78, un astfel de tratament diferențiat nu ar constitui însă o discriminare indirectă, în sensul articolului 2 alineatul (2) litera (b) din această directivă, dacă ar fi obiectiv justificat de un obiectiv legitim și dacă mijloacele de realizare a acestui obiectiv ar fi adecvate și necesare. Aceste condiții trebuie interpretate în mod strict³⁶.

61. Din nou, este de competența instanței de trimitere să stabilească dacă și în ce măsură norma în discuție în litigiul principal este conformă cu condițiile menționate³⁷. Totuși, Curtea, care este chemată să ofere un răspuns util acestei instanțe, care să îi permită să se pronunțe, este competentă să îi dea indicații întemeiate pe dosar, precum și pe observațiile scrise de care dispune³⁸. La acest lucru ne vom referi în considerațiile care urmează.

³³ Hotărârea S.C.R.L., punctul 37 și jurisprudența citată.

³⁴ Concluziile avocatei generale Sharpston prezentate în cauza Bougnaoui și ADDH (C-188/15, EU:C:2016:553, punctul 110).

³⁵ Hotărârea G4S Secure Solutions, punctul 34, și Hotărârea WABE și MH Müller Handel, punctul 59.

³⁶ A se vedea în acest sens Hotărârea WABE și MH Müller Handel, punctele 61 și 62.

³⁷ Hotărârea G4S Secure Solutions, punctul 36.

³⁸ Hotărârea din 2 februarie 2023, Freikirche der Siebenten-Tags-Adventisten in Deutschland (C-372/21, EU:C:2023:59, punctul 38 și jurisprudența citată).

– *Cu privire la existența unui obiectiv legitim*

62. În ceea ce privește condiția referitoare la existența unui obiectiv legitim³⁹, din decizia de trimitere, precum și din observațiile scrise și orale ale comunei reiese că aceasta din urmă justifică interdicția de a purta semne care exprimă convingeri politice, filozofice sau religioase impusă agenților săi în exercitarea funcțiilor lor prin principiul neutralității statului (sau a serviciului public)⁴⁰ și prin voința sa de a organiza un „spațiu administrativ complet neutru”⁴¹.

63. Asemenea majorității părților din procedură, considerăm că voința unei entități publice, precum comuna, de a desfășura o politică de neutralitate politică, filozofică sau religioasă poate constitui, în mod teoretic, un obiectiv legitim.

64. Desigur, spre deosebire de ceea ce a statuat Curtea în Hotărârile G4S Secure Solutions, WABE și MH Müller Handel și S.C.R.L.⁴², într-un caz precum cel din speță, care privește sectorul public, iar nu sectorul privat, voința angajatorului public de a desfășura o astfel de politică nu se poate raporta la libertatea de a desfășura o activitate comercială, recunoscută la articolul 16 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene⁴³. În schimb, în opinia noastră, aceasta ar putea fi mai general legată de nevoia de protecție a drepturilor și libertăților semenilor, care implică printre altele respectarea tuturor convingerilor filozofice sau religioase ale cetățenilor, precum și tratamentul nediscriminatoriu și pe picior de egalitate al utilizatorilor serviciului public. Astfel cum arată guvernul belgian în observațiile sale scrise, reproducând pasajul dintr-o hotărâre a Conseil d'État (Consiliul de Stat, Belgia) din 27 martie 2013, într-un stat de drept democratic, autoritatea publică trebuie să fie neutră „deoarece este autoritatea tuturor cetățenilor și pentru toți cetățenii și trebuie, în principiu, să îi trateze în mod egal fără discriminare pe motive de apartenență religioasă, de convingere sau de preferință pentru o comunitate sau un partid”⁴⁴.

– *Cu privire la existența unei justificări obiective*

65. Este necesar să se examineze dacă voința angajatorului public, în speță comuna, de a desfășura o politică de neutralitate poate justifica în mod obiectiv un potențial tratament diferențiat bazat indirect pe motive de apartenență religioasă sau convingeri. În această privință, apreciem că

³⁹ Directiva 2000/78 nu definește această noțiune în sensul articolului 2 alineatul (2) litera (b) punctul (i).

⁴⁰ În observațiile sale scrise și orale, comuna invocă de asemenea principiul imparțialității. Din punct de vedere etimologic, conceptul de „neutralitate” evocă starea unei persoane sau a unei entități care se abține să aleagă, care adoptă o poziție de retragere, în timp ce conceptul de „imparțialitate” implică luarea unei decizii, dar fără a da dovadă de vreo preferință personală. Cu toate acestea, considerăm că, în sensul prezentei cauze, nu trebuie să se facă o distincție strictă între cele două concepte. În opinia noastră, principiul neutralității, astfel cum este invocat în speță, este indisolubil legat de cel al imparțialității, în măsura în care este conceput ca garantând imparțialitatea autorității publice.

⁴¹ În motivarea modificării regulamentului de muncă al comunei se arată printre altele că „principiul potrivit căruia agenții administrației comunale sunt obligați să se abțină de la manifestarea convingerilor ideologice, religioase și filozofice prin semne exterioare se înscrie [...] în voința de a afirma valoarea fundamentală a neutralității serviciului public și, dintre diferitele variante posibile ale principiului neutralității, autoritatea intenționează să promoveze în organizarea serviciilor sale un spațiu administrativ complet neutru”.

⁴² Hotărârea G4S Secure Solutions, punctul 38, Hotărârea WABE și MH Müller Handel, punctul 63, și Hotărârea S.C.R.L., punctul 39.

⁴³ Astfel cum precizează avocata generală Kokott în Concluziile prezentate în cauza G4S Secure Solutions (C-157/15, EU:C:2016:382, punctul 81), această libertate implică faptul că, „în principiu, întreprinzătorul poate decide asupra modului și condițiilor de organizare și finalizare a unor asemenea activități care trebuie exercitate în cadrul întreprinderii sale, precum și asupra formei de prezentare a produselor și serviciilor sale”.

⁴⁴ C.E., hotărârea nr. 223.042 din 27 martie 2013, punctul VI.2.6.

jurisprudența Curții, dezvoltată în raport cu sectorul privat⁴⁵, potrivit căreia caracterul obiectiv al unei astfel de justificări poate fi identificat numai în prezența unei nevoi reale a acestui angajator, căruia îi revine obligația să o demonstreze, este pe deplin pertinentă și în prezentul context.

66. Din observațiile scrise ale Comisiei, precum și din dezbaterile care au avut loc în ședință reiese că, în Belgia, coexistă concepții diferite sau chiar opuse ale principiului neutralității statului, și anume în esență „neutralitatea incluzivă”, „neutralitatea exclusivă” și concepții intermediare. Concepția incluzivă a neutralității se bazează pe ideea că aspectul agentului public trebuie disociat de modul în care acesta asigură serviciul public. Potrivit acestei concepții, ceea ce contează este neutralitatea actelor realizate de agent, iar nu cea a aspectului său, astfel încât nu i se poate interzice să poarte semne care exprimă convingeri printre altele filozofice sau religioase. În schimb, concepția exclusivă a neutralității se întemeiază pe postulatul că atât actele realizate de agentul public, cât și aspectul acestuia din urmă trebuie să fie strict neutre. Potrivit acestei concepții, trebuie să se interzică oricărui agent public să poarte astfel de semne la locul de muncă, indiferent de natura funcțiilor sale și de contextul în care sunt exercitate. De asemenea, există concepții intermediare ale neutralității, care se situează la jumătatea distanței dintre cele două concepții descrise mai sus. Acestea constau, de exemplu, în a restrânge aplicarea unei astfel de interdicții la agenții care sunt în contact direct cu publicul sau la cei care exercită funcții de autoritate, prin opoziție cu simple funcții de executare.

67. În speță, astfel cum subliniază în mod expres instanța de trimitere, prin adoptarea normei în discuție în litigiul principal, comuna a ales în mod voluntar „neutralitatea exclusivă”, pentru a institui un „spațiu administrativ complet neutru”⁴⁶. Din decizia de trimitere reiese că, pentru a justifica acest din urmă obiectiv, comuna s-a limitat în esență să menționeze o „nevoie socială imperioasă”, a cărei existență încearcă să o demonstreze numai prin afirmații lapidare și abstracte⁴⁷.

68. În opinia noastră, instanța de trimitere ar trebui să aprecieze din două perspective, care sunt alternative, iar nu în mod necesar cumulative, dacă comuna, căreia îi revine sarcina probei în această privință⁴⁸, demonstrează corespunzător cerințelor legale că alegerea sa de a reține o concepție exclusivă a principiului neutralității statului răspunde unei nevoi reale.

69. În primul rând, această problemă ar trebui examinată din punct de vedere juridic. În această privință, din moment ce nu revine Curții sarcina de a lua poziție cu privire la dreptul național și nici, *a fortiori*, de a arbitra între diferitele interpretări ale unui concept sau principiu de drept național și de a stabili care dintre aceste interpretări este corectă, ne vom limita comentariile de mai jos la anumite considerații care reies din dosar și din intervențiile în ședință.

⁴⁵ Hotărârea S.C.R.L., punctul 40 și jurisprudența citată. În această privință, nu putem decât să ne raliem la precizarea făcută de Curte la punctul 41 din această hotărâre, potrivit căreia „[a]ceastă interpretare este inspirată de preocuparea de a încuraja din principiu toleranța și respectul, precum și acceptarea unui grad mai mare de diversitate și de a evita o deturnare a stabilirii unei politici de neutralitate în cadrul întreprinderii în detrimentul lucrătorilor ce respectă precepte religioase care impun purtarea unei anumite ținute vestimentare”.

⁴⁶ A se vedea nota de subsol 41 din prezentele concluzii.

⁴⁷ Astfel, comuna se referă la „însăși structura incintelor” care presupune că agenții pot întâlni în orice moment un subiect de drept administrativ și la faptul că „neutralitatea aspectului impusă tuturor agenților are nu numai o funcție exemplificativă în ceea ce privește atitudinea care trebuie adoptată față de public, ci și o garanție în ceea ce privește buna funcționare a serviciului și un mod de a evita apariția unor tensiuni între agenți”.

⁴⁸ A se vedea în această privință articolul 10 alineatul (1) din Directiva 2000/78, care prevede că „[s]tatele membre iau măsurile necesare, în conformitate cu sistemul juridic propriu, astfel încât, atunci când o persoană se consideră lezată prin nerespectarea în ceea ce o privește a principiului egalității de tratament și prezintă, în fața unei jurisdicții sau a unei alte instanțe competente, fapte care permit prezumția existenței unei discriminări directe sau indirecte, îi revine părâtului sarcina de a dovedi că principiul egalității de tratament nu a fost încălcat”.

70. Astfel, constatăm că niciuna dintre părțile din procedură nu a menționat vreo legislație națională care ar obliga comuna să rețină o concepție exclusivă a neutralității și, prin urmare, să impună agenților săi o interdicție absolută de a purta semne care exprimă convingeri printre altele filozofice sau religioase în cadrul exercitării funcțiilor lor.

71. De asemenea, se pare că principiul neutralității statului, chiar dacă este în general calificat drept principiu constituțional, nu este înscris ca atare în Constituția belgiană, cu excepția domeniului foarte specific al învățământului, și, mai ales, că, în ordinea juridică belgiană, domeniul său de aplicare și întinderea sa nu sunt definite în mod clar și uniform. Acest lucru ne determină să considerăm că acest principiu nu impune în sine să se interzică agenților publici purtarea unor semne care exprimă convingeri printre altele filozofice sau religioase la locul de muncă, la fel cum nu exclude posibilitatea unei astfel de interdicții.

72. Constatarea care precedă ne determină de asemenea să considerăm că, contrar celor susținute de guvernul francez, articolul 4 alineatul (2) TUE nu are niciun rol special în speță. Lipsa aparentă, în Belgia, a oricărei definiții constituționale a domeniului de aplicare și a conținutului principiului neutralității statului coroborată cu faptul că guvernul belgian nu a considerat util nici să propună un răspuns la prima întrebare preliminară, preferând să lase acest aspect la aprecierea Curții, nici să participe la ședință pare să indice că acest principiu, cel puțin în concepția sa exclusivă, nu ține de identitatea națională a Regatului Belgiei, în sensul acestei dispoziții.

73. În al doilea rând, ar trebui să se verifice dacă alegerea comunei de a aplica o concepție exclusivă a neutralității statului se justifică prin elemente de ordin factual. În această privință, arătăm că Comisia indică în observațiile sale scrise că această concepție nu este împărtășită de toate comunele belgiene, citând ca exemple orașele Gent (Belgia) și Mechelen (Belgia), care permit, fără rezerve, purtarea unor semne care exprimă convingeri printre altele filozofice sau religioase de către personalul administrației lor la locul de muncă, și că nicio parte nu a contrazis-o cu privire la acest aspect în ședință. Nu se poate exclude ca o astfel de soluție să nu poată fi transpusă în cadrul comunei, de exemplu din cauza eventualei existențe, pe teritoriul său, a unor puternice tensiuni comunitare sau a unor grave probleme sociale sau, în cadrul propriei administrații, a unor acte de prozelitism sau a unui risc concret de conflicte între agenți legate de astfel de convingeri. În această privință, repetăm că revine comunei sarcina de a face dovada concretă a unor astfel de elemente, iar instanței de trimitere sarcina de a le aprecia relevanța.

– *Cu privire la caracterul adecvat și necesar al mijloacelor de punere în aplicare a obiectivului legitim*

74. În ipoteza în care, având în vedere indicațiile date la punctele precedente din prezentele concluzii, instanța de trimitere ar concluziona că voința comunei de a institui un „spațiu administrativ complet neutru” prin desfășurarea unei politici de neutralitate exclusivă poate justifica în mod obiectiv un tratament diferențiat bazat indirect pe motive de apartenență religioasă sau convingeri, i-ar reveni în plus sarcina de a aprecia dacă interdicția impusă de norma în discuție în litigiul principal este adecvată și necesară pentru realizarea acestui obiectiv.

75. În ceea ce privește prima dintre aceste cerințe, considerăm incontestabil faptul că, dacă toți agenții comunei și-ar exercita funcțiile fără a afișa semne vizibile care exprimă convingeri printre altele filozofice sau religioase, aceasta ar contribui la punerea în aplicare a politicii de neutralitate exclusivă pe care comuna a ales să o urmeze. Ar rămâne totuși să se examineze și dacă această

politică este cu adevărat aplicată în mod coerent și sistematic⁴⁹. Or, astfel cum am arătat deja la punctul 55 din prezentele concluzii, instanța de trimitere are îndoieli în această privință. În cazul în care acestea s-ar dovedi întemeiate, nu numai că norma în discuție în litigiul principal nu ar îndeplini cerința privind caracterul adecvat al mijloacelor de punere în aplicare a obiectivului legitim, ci, în plus, ea ar constitui o discriminare directă pe motive de apartenență religioasă sau convingeri.

76. În ceea ce privește a doua cerință, aceasta implică să se aprecieze dacă interdicția prevăzută de norma în discuție în litigiul principal se limitează la „strictul necesar”⁵⁰. În această privință, amintim că interdicția menționată se aplică în mod general și absolut, și anume indiferent atât de natura funcțiilor exercitate de agent, cât și de contextul în care intervin aceste funcții, și că se solicită Curții să aprecieze compatibilitatea acestei interdicții, privită în ansamblul său, cu Directiva 2000/78⁵¹. Prin urmare, instanța de trimitere trebuie să aplice testul de necesitate interdicției astfel concepute. În vederea unui asemenea exercițiu, s-ar putea ține seama, căutând în același timp un just echilibru între interesele în cauză, de considerațiile de fapt pe care le-am prezentat la punctul 73 din prezentele concluzii.

77. Având în vedere ceea ce precedă, propunem Curții să răspundă, într-o a doua etapă, la prima întrebare preliminară că articolul 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2000/78 trebuie interpretat în sensul că un tratament diferențiat bazat indirect pe motive de apartenență religioasă sau convingeri, care decurge dintr-o dispoziție a unui regulament de muncă al unei entități publice care interzice agenților să poarte orice semn vizibil care exprimă convingeri politice, filozofice sau religioase la locul de muncă, poate fi justificat prin voința acestei entități de a organiza un mediu administrativ total neutru, cu condiția ca, în primul rând, această voință să răspundă unei nevoi reale a entității respective, aspect pe care aceasta din urmă trebuie să îl demonstreze, în al doilea rând, acest tratament diferențiat să fie de natură să asigure buna aplicare a voinței menționate și, în al treilea rând, această interdicție să fie limitată la strictul necesar.

Cu privire la posibilitățile de derogare

78. În ipoteza în care s-ar concluziona că norma în discuție în litigiul principal constituie o discriminare directă sau indirectă pe motive de apartenență religioasă sau convingeri, ea ar putea să nu intre sub incidența interdicției prevăzute de Directiva 2000/78 în cazul aplicării uneia dintre derogările prevăzute de aceasta și, îndeosebi, a uneia dintre cele menționate la articolul 2 alineatul (5) și la articolul 4 alineatul (1).

79. Desigur, instanța de trimitere nu solicită în mod expres Curții să se pronunțe cu privire la aceste două derogări, care, de altfel, nu par să fi fost invocate ca atare de comună. Cu toate acestea, problema aplicării derogărilor menționate a fost ridicată de OP și de guvernul francez în observațiile lor scrise, în ceea ce privește articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2000/78, și a fost dezbătută în ședință, și în ceea ce privește articolul 2 alineatul (5) din această directivă. Pentru a oferi un răspuns complet instanței de trimitere, vom examina în continuare posibila aplicare a acestor dispoziții în speță.

⁴⁹ Hotărârea WABE și MH Müller Handel, punctul 68 și jurisprudența citată.

⁵⁰ Hotărârea WABE și MH Müller Handel, punctul 68 și jurisprudența citată.

⁵¹ A se vedea punctul 40 din prezentele concluzii.

– *Cu privire la articolul 2 alineatul (5) din Directiva 2000/78*

80. Articolul 2 alineatul (5) din Directiva 2000/78, care instituie o derogare de la principiul interzicerii discriminărilor, trebuie interpretat în mod strict⁵².

81. Curtea a statuat că noțiunea de „măsuri prevăzute de legislația națională”, în sensul acestei dispoziții, nu se limitează doar la măsurile care rezultă dintr-un act adoptat în urma unei proceduri legislative, ci include și măsuri instituite în temeiul unei norme de abilitare suficient de precise⁵³.

82. În speță, dacă s-ar constata existența unui tratament diferențiat, acesta ar rezulta din interdicția prevăzută de norma în discuție în litigiul principal.

83. Or, astfel cum a subliniat Comisia în ședință, această normă nu constituie în mod evident un act rezultat dintr-o procedură legislativă, și anume o lege în sens formal.

84. În plus și deși instanța de trimitere este cea căreia îi revine în definitiv sarcina de a tranșa acest aspect, nu pare, la prima vedere, nici că s-ar putea considera că interdicția în cauză a fost instituită „în temeiul unei norme de abilitare suficient de precise” în sensul jurisprudenței citate la punctul 81 din prezentele concluzii. În această privință, constatăm că niciuna dintre părțile din procedură nu a fost în măsură să identifice vreo legislație sau reglementare națională care ar putea fi considerată ca abilitând o entitate publică precum comuna să adopte norme „care, într-o societate democratică, sunt necesare pentru [...] protecția drepturilor și libertăților semenilor”. Faptul, invocat de comună în ședință, că aceasta are, în temeiul Constituției belgiene, competența de a soluționa orice problemă de interes comunal, sub rezerva intervenției autorității de supraveghere, nu poate fi asimilat, în opinia noastră, unei astfel de abilitări.

85. Prin urmare, sub rezerva verificărilor care trebuie efectuate de instanța de trimitere, am înclina să concluzionăm că derogarea prevăzută la articolul 2 alineatul (5) din Directiva 2000/78 nu este aplicabilă în speță.

– *Cu privire la articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2000/78*

86. Potrivit guvernului francez, norma în discuție în litigiul principal poate fi justificată în temeiul articolului 4 alineatul (1) din Directiva 2000/78. Astfel, agenții din sectorul public ar trebui să respecte, ca urmare a naturii activității lor profesionale, o obligație strictă de neutralitate din care ar decurge cerința profesională esențială și determinantă privind interzicerea manifestării convingerilor lor politice, ideologice, filozofice sau religioase.

87. OP se opune acestei interpretări susținând în esență că, în vederea aplicării acestei dispoziții, trebuie să se țină seama de natura și de condițiile de exercitare ale activității profesionale în cauză. Or, în speță, activitatea sa ar consta în tratarea problemelor juridice legate de contractele de achiziții publice ale comunei și s-ar exercita fără a fi în contact cu publicul. Prin urmare, nu poate fi vorba despre o cerință profesională esențială și determinantă în speță.

⁵² Hotărârea din 12 ianuarie 2023, TP (Editor audiovizual pentru televiziunea publică) (C-356/21, EU:C:2023:9, punctul 71 și jurisprudența citată).

⁵³ Hotărârea din 7 noiembrie 2019, Cafaro (C-396/18, EU:C:2019:929, punctul 44). Norma de abilitare trebuie să fie suficient de precisă pentru a garanta că măsura în cauză respectă cerințele enunțate la articolul 2 alineatul (5) din Directiva 2000/78 (Hotărârea din 13 septembrie 2011, Prigge și alții, C-447/09, EU:C:2011:573, punctul 61).

88. Amintim că, atunci când sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2000/78, pe care le vom examina succesiv în continuare, un tratament diferențiat care, în caz contrar, ar constitui o discriminare, directă sau indirectă, nu intră în domeniul de aplicare al acestei directive. Amintim de asemenea că, în măsura în care permite să se deroge de la principiul nediscriminării, această dispoziție, citită în lumina considerentului (23) al directivei menționate, care se referă la „împrejurări foarte limitate” în care un astfel de tratament diferențiat poate fi justificat, trebuie interpretată în mod strict⁵⁴.

89. În primul rând, revine statelor membre sarcina de a „prevedea”, dacă este cazul, că un tratament diferențiat bazat pe o caracteristică legată de unul dintre motivele prevăzute la articolul 1 din Directiva 2000/78 nu constituie o discriminare. În speță, Regatul Belgiei pare să fi făcut uz de această posibilitate, cel puțin în ceea ce privește cazurile de tratament diferențiat direct, prin adoptarea articolului 8 din Legea generală antidiscriminare, aspect a cărui verificare revine însă instanței de trimitere.

90. În al doilea rând, în conformitate cu articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2000/78, pentru ca un tratament diferențiat să nu fie calificat drept discriminare, acesta trebuie să fie „bazat pe o caracteristică legată de unul dintre motivele prevăzute la articolul 1 [din această directivă]”. Curtea a precizat, în această privință, că ceea ce trebuie să constituie o cerință esențială nu este motivul pe care se bazează tratamentul diferențiat, ci o caracteristică legată de acest motiv⁵⁵. În opinia noastră, aceasta este efectiv situația în prezenta cauză. Astfel, interdicția impusă agenților comunei de a purta semne care pot dezvălui apartenența lor, printre altele, la o anumită religie, precum vălul islamic, care este o manifestare a credinței musulmane, constituie o caracteristică legată de religie.

91. În al treilea rând, caracteristica vizată trebuie să constituie o „cerință profesională esențială și determinantă”, iar această cerință trebuie să fie dictată „în mod obiectiv”⁵⁶ de natura sau de condițiile de exercitare a activității profesionale în discuție. În această privință, ne raliem pe deplin la poziția doamnei avocate generale Sharpston, care consideră că articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2000/78 trebuie să aibă o aplicare specifică și nu poate fi folosit pentru a justifica o excepție globală în cazul tuturor activităților pe care un angajat le-ar putea eventual efectua⁵⁷. Or, în ceea ce privește situația concretă din speță, nu reușim să înțelegem motivul pentru care faptul că OP poartă vălul islamic ar împiedica-o în vreun mod să își îndeplinească integral sarcinile în calitate de juristă angajată de o administrație comunală. Decizia de trimitere nu conține, de altfel, nicio indicație care ar putea merge în acest sens. Acest lucru este valabil cu atât mai mult cu cât, în alte comune belgiene, aceleași sarcini sunt exercitate de agenți, fără să li se impună vreo restricție în materie de purtare a unor ținute vestimentare, indiferent dacă sunt sau nu în contact direct cu publicul.

92. În ceea ce privește, în al patrulea rând, condiția potrivit căreia obiectivul urmărit trebuie să fie legitim, iar cerința să fie proporțională, în măsura în care este necesară examinarea acesteia, având în vedere ceea ce precedă, facem trimitere la analiza noastră dezvoltată la punctele 62-64 și 76 din prezentele concluzii.

⁵⁴ Hotărârea din 15 iulie 2021, Tartu Vangla (C-795/19, EU:C:2021:606, punctul 33 și jurisprudența citată).

⁵⁵ Hotărârea Bougnaoui și ADDH, punctul 37 și jurisprudența citată.

⁵⁶ Hotărârea Bougnaoui și ADDH, punctul 40.

⁵⁷ Concluziile avocatei generale Sharpston prezentate în cauza Bougnaoui și ADDH (C-188/15, EU:C:2016:553, punctul 95).

93. Prin urmare, considerăm, sub rezerva verificărilor care trebuie efectuate de instanța de trimitere, că nici derogarea prevăzută la articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2000/78 nu este aplicabilă în speță.

Concluzie

94. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de tribunal du travail de Liège (Tribunalul pentru Litigii de Muncă din Liège, Belgia) după cum urmează:

- 1) Articolul 2 alineatul (2) litera (a) 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

o dispoziție a unui regulament de muncă al unei entități publice care interzice agenților, în scopul organizării unui mediu administrativ total neutru, să poarte orice semn vizibil care exprimă convingeri politice, filozofice sau religioase la locul de muncă nu constituie, în privința agenților care intenționează să își exercite libertatea de religie și de conștiință prin purtarea vizibilă a unui semn sau a unui articol de îmbrăcăminte cu conotație religioasă, o discriminare directă pe motive de apartenență religioasă sau convingeri, în sensul acestei directive, în condițiile în care această dispoziție este aplicată în mod general și nediferențiat.

- 2) Articolul 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2000/78

trebuie interpretat în sensul că

un tratament diferențiat bazat indirect pe motive de apartenență religioasă sau convingeri, care decurge dintr-o dispoziție a unui regulament de muncă al unei entități publice care interzice agenților să poarte orice semn vizibil care exprimă convingeri politice, filozofice sau religioase la locul de muncă, poate fi justificat prin voința acestei entități de a organiza un mediu administrativ total neutru, cu condiția ca, în primul rând, această voință să răspundă unei nevoi reale a entității respective, aspect pe care aceasta din urmă trebuie să îl demonstreze, în al doilea rând, acest tratament diferențiat să fie de natură să asigure buna aplicare a voinței menționate și, în al treilea rând, această interdicție să fie limitată la strictul necesar.