

PRISE DE POSITION DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M^{ME} JULIANE KOKOTT

présentée le 7 juillet 2010¹

I — Introduction

1. La présente demande de décision préjudicielle concerne l'interprétation de l'accord-cadre sur le congé parental mis en œuvre avec la directive 96/34/CE².

2. Il s'agit de déterminer l'étendue du congé parental que les États membres doivent accorder en cas de naissance gémellaire. Faut-il prévoir un congé séparé pour chaque jumeau? Ou bien est-il conforme aux dispositions de l'accord-cadre de ne pas traiter la naissance de jumeaux différemment de la naissance d'un enfant unique, et de n'accorder qu'un seul congé parental?

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — Directive 96/34/CE du Conseil, du 3 juin 1996, concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES (JO L 145, 4), telle que modifiée par la directive 97/75/CE du Conseil, du 15 décembre 1997 (JO 1998, L 10, p. 24, ci-après la «directive 96/34» ou «directive congé parental»). La directive 2010/18/UE du Conseil du 8 mars 2010 portant application de l'accord-cadre révisé sur le congé parental conclu par BUSINESSEUROPE, l'UEAPME, le CEEP et la CES et abrogeant la directive 96/34/CE devra être transposée au plus tard le 8 mars 2012 et n'est donc pas applicable à la présente affaire. Elle ne contient d'ailleurs pas de modifications pertinentes pour la réponse à apporter aux questions qui sont ici posées.

II — Cadre juridique

A — Droit de l'Union

3. La directive 96/34/CE met en œuvre l'accord-cadre sur le congé parental conclu le 14 décembre 1995 entre les partenaires sociaux européens (l'Union des employeurs d'Europe: UNICE, le Centre européen de l'entreprise publique: CEEP et la Confédération européenne des syndicats: CES), qui figure en annexe de la directive.

4. L'accord-cadre sur le congé parental vise à mettre en place des prescriptions minimales concernant le congé parental, car les partenaires sociaux européens le considèrent comme un moyen important de concilier la vie professionnelle et familiale et de promouvoir l'égalité des chances et de traitement entre les hommes et les femmes³.

3 — Voir premier alinéa du préambule de l'accord-cadre.

5. L'accord-cadre repose sur l'idée que la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux exige, au point 16 concernant l'égalité de traitement, que des mesures soient élaborées pour permettre aux hommes et aux femmes de concilier leurs obligations professionnelles et familiales⁴.

6. La clause 2 de l'accord-cadre est ainsi rédigée:

«1. En vertu du présent accord, sous réserve de la clause 2.2, un droit individuel à un congé parental est accordé aux travailleurs, hommes et femmes, en raison de la naissance ou de l'adoption d'un enfant, pour pouvoir s'occuper de cet enfant pendant au moins trois mois jusqu'à un âge déterminé pouvant aller jusqu'à huit ans, à définir par les États membres et/ou les partenaires sociaux.

3. Les conditions d'accès et modalités d'application du congé parental sont définies par la loi et/ou les conventions collectives dans les États membres, dans le respect des prescriptions minimales du présent accord. Les États membres et/ou les partenaires sociaux peuvent notamment:

a) décider si le congé parental est accordé à temps plein, à temps partiel, de manière fragmentée, ou sous forme d'un crédit-temps;

b) subordonner le droit au congé parental à une période de travail et/ou une période d'ancienneté qui ne peut dépasser un an;

c) ajuster les conditions d'accès et modalités d'application du congé parental aux circonstances particulières de l'adoption;

[...].»

2. Pour promouvoir l'égalité de chances et de traitement entre les hommes et les femmes, les parties signataires du présent accord considèrent que le droit au congé parental prévu à la clause 2.1 devrait, en principe, être accordé de manière non transférable.

7. La clause 4.1 de l'accord-cadre prévoit que:

«Les États membres peuvent appliquer ou introduire des dispositions plus favorables que celles prévues dans le présent accord.»

4 — Voir point 4 des conditions générales de l'accord-cadre.

8. En ce qui concerne l'interprétation de l'accord-cadre, sa clause 4. 6 prévoit que:

«Sans porter préjudice aux rôles respectifs de la Commission, des tribunaux nationaux et de la Cour de justice, toute question relative à l'interprétation du présent accord au niveau européen devrait, en premier lieu, être renvoyée par la Commission aux parties signataires qui donneront un avis.»

frappé d'une invalidité d'au moins 67% voit son horaire réduit visé au premier alinéa ou son congé visé à l'alinéa précédent majoré de six mois ou d'un mois respectivement. En cas de naissance d'un quatrième enfant, l'horaire réduit est prorogé de deux ans supplémentaires. [...]».

10. La juridiction de renvoi indique que l'octroi du congé parental en cas de naissance de jumeaux n'est pas spécifiquement réglementé en droit interne.

B — *Droit national*

9. Les dispositions de la directive 96/34/CE ont été transposées en droit grec pour les employés de la fonction publique par l'article 53 (intitulé «facilités pour les fonctionnaires ayant des obligations familiales») de la loi portant «code relatif au statut des fonctionnaires administratifs civils et des fonctionnaires des personnes morales de droit public» (loi 3528/2007) qui prévoit que:

«[...] 2. Le temps de travail du fonctionnaire parent est réduit de deux heures par jour s'il a des enfants âgés de deux ans au plus et d'une heure s'il a des enfants âgés de deux à quatre ans. Le fonctionnaire parent a droit à un congé parental payé de neuf mois pour élever son enfant, dès lors qu'il n'opte pas pour l'horaire réduit visé au précédent alinéa. Le parent célibataire, veuf, divorcé ou

III — **Faits et procédure au principal**

11. La demanderesse au principal, M^{me} Chadzi, est fonctionnaire au Premier Centre des impôts de Thessalonique. Le 21 mai 2007, elle a donné naissance à des jumeaux. Son employeur lui a accordé le congé parental rémunéré de neuf mois prévu par le droit grec en cas de naissance d'un enfant, avec effet à compter du 20 septembre 2007.

12. Le 30 janvier 2009, M^{me} Chadzi a demandé à bénéficier d'un deuxième congé parental à compter du 1^{er} mars 2009. Elle a fait valoir qu'un droit au congé parental devait lui être reconnu pour chacun des jumeaux, dans le cas d'une naissance gémellaire. Cette demande a été rejetée le 14 mai 2009. M^{me} Chadzi a introduit un recours contre cette décision devant

la juridiction de renvoi, le Dioikitiko Efeteio Thessalonikis⁵.

13. La juridiction de renvoi indique que le Symvoulio tis Epikrateias⁶ interprète la règle grecque relative au congé parental, en ce qui concerne les frères et sœurs qui ne sont pas jumeaux, comme signifiant que les parents ont droit à un congé parental distinct de neuf mois pour chaque enfant d'une même fratrie. Deux cours administratives d'appel⁷ ont ensuite jugé que, en cas de naissance gémellaire également, en l'absence de règle spécifique à ce sujet, il y avait lieu d'accorder un droit distinct à congé parental pour chaque enfant jumeau. Le Conseil d'État grec ne les a cependant pas suivies sur ce terrain.

IV — Demande de décision préjudicielle et procédure devant la Cour

14. Par ordonnance du 17 février 2010, parvenue à la Cour le 29 mars 2010, la juridiction de renvoi a décidé de surseoir à statuer et de saisir la Cour des questions suivantes:

- 1) Est-il possible de déduire de la clause 2.1 de l'accord-cadre sur le congé parental, interprétée au regard de l'article 24 de

la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, relatif aux droits de l'enfant, ainsi que de l'amélioration du niveau de protection desdits droits apportée par la Charte des droits fondamentaux, que naît également un droit de l'enfant au congé parental, de sorte que l'octroi d'un seul congé parental en cas de naissance de jumeaux constitue une violation de l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux en raison d'une discrimination du fait de la naissance, ainsi qu'une restriction des droits des enfants jumeaux non permise par le principe de proportionnalité?

En cas de réponse négative à la question précédente:

- 2) le terme «naissance» de la clause 2.1 de l'accord-cadre sur le congé parental implique-t-il que naît un double droit des parents travailleurs à se voir octroyer un congé parental, au motif que la grossesse gémellaire aboutit à deux naissances successives d'enfants (jumeaux)? Ou bien implique-t-il que le congé parental est accordé pour une naissance, indépendamment du nombre d'enfants mis au monde au cours de celle-ci, sans que l'égalité en droit de l'article 20 de la Charte ne s'en trouve violée?

5 — Cour administrative d'appel de Thessalonique.

6 — Conseil d'État.

7 — Dioikitiko Efeteio Athinon et Dioikitiko Efeteio Thessalonikis.

15. Par ordonnance du 12 mai 2010, le Président de la Cour a fait droit à la demande

de procédure accélérée, telle que prévue par l'article 62, sous a), du règlement de procédure de la Cour, présentée par la juridiction de renvoi. Au cours de la procédure devant la Cour, les gouvernements estonien, grec, polonais, tchèque et du Royaume-Uni ainsi que la Commission européenne ont présenté des observations écrites, puis des observations orales à l'audience du 7 juillet 2010. Par ailleurs, les gouvernements allemand et chypriote ont présenté des observations écrites.

de ces partenaires, tels que reconnus par l'article 28 de la charte des droits fondamentaux et par l'article 155 TFUE.

17. L'idée de l'importance des partenaires sociaux pour l'interprétation de l'accord-cadre est également exprimée dans la clause 4.6 de cet accord. Il y est dit que «toute question relative à l'interprétation du présent accord au niveau européen devrait, en premier lieu, être renvoyée par la Commission aux parties signataires qui donneront un avis.»

V — Appréciation

18. On ne peut cependant pas en déduire que la compétence d'interprétation de la Cour se trouverait limitée dans l'hypothèse où un tel avis des signataires de l'accord-cadre n'existe pas.

A — *Remarques liminaires*

1. La portée de la compétence d'interprétation de la Cour

16. Il convient au préalable de nous arrêter brièvement sur la portée de la compétence d'interprétation de la Cour à l'égard de l'accord-cadre litigieux. Le gouvernement allemand souligne que, pour l'interprétation de l'accord-cadre, il faut accorder une place centrale à la volonté des partenaires sociaux car, à défaut, il serait porté atteinte aux droits

19. En vertu de l'article 267 TFUE, il incombe à la Cour d'interpréter les directives dans le cadre des demandes de décision préjudicielle. L'accord-cadre qui est reproduit dans l'annexe de la directive 96/34 a certes été négocié entre les partenaires sociaux, mais il est devenu partie intégrante de la directive et a acquis la même nature juridique que celle-ci⁸. Ainsi la clause 4.6 de l'accord-cadre indique-t-elle expressément qu'elle s'applique «[s]ans porter préjudice au [...] rôle [...] [...] de la Cour de justice». La portée de la compétence d'interprétation de la Cour à l'égard de l'accord-cadre n'est donc pas différente de la

⁸ — Arrêt du 15 avril 2008, Impact (C-268/06, Rec. p. I-2483, point 58, qui se réfère à mes conclusions du 9 janvier 2008 dans cette affaire, point 87).

compétence générale d'interprétation de la Cour à l'égard des autres dispositions issues de directives. Au demeurant, cette compétence d'interprétation de la Cour, qui découle du droit primaire, ne saurait être purement et simplement limitée par une disposition d'une directive telle que la clause 4.6 de l'accord-cadre.

2. Applicabilité de la directive 96/34 aux fonctionnaires

20. Il convient également de préciser tout de suite, étant donné que la demanderesse au principal est fonctionnaire, que les fonctionnaires peuvent aussi relever du champ d'application personnel de la directive 96/34 et de l'accord-cadre qui s'y trouve annexé.

21. Il est vrai que la clause 1.2 de l'accord-cadre affirme que l'accord s'applique à tous les travailleurs, ce qui pourrait exclure les fonctionnaires. Ni la directive ni l'accord-cadre ne contiennent cependant d'éléments permettant de considérer que leur champ d'application se limiterait aux contrats de travail conclus entre des employeurs et employés du secteur privé; ils s'appliquent donc aussi au secteur public⁹. La notion de travailleur

figurant à l'article 141 CE (devenu article 157 TFUE, égalité de rémunération entre les travailleurs hommes et femmes) a été interprétée par la Cour de façon large, comme comprenant aussi les fonctionnaires¹⁰. Pour ce faire, elle s'est fondée sur l'idée que le principe d'égalité de rémunération qui y est consacré fait partie des fondements de la Communauté et que le secteur public ne peut donc pas se trouver exclu de son champ d'application. De même, la Cour a jugé, en ce qui concerne les directives 76/207/CEE¹¹ et 75/117/CEE¹², que celles-ci ont une portée générale, conformément au principe d'égalité de traitement qu'elles énoncent¹³. Puisque la directive 96/34 vise, elle aussi, à promouvoir l'égalité de traitement entre hommes et femmes¹⁴, le terme de «travailleur» doit, ici aussi, être compris de façon large et inclure les fonctionnaires.

B — Première question

22. La première question de la juridiction de renvoi vise à savoir si la clause 2.1 de

9 — Voir en ce sens arrêt du 4 juillet 2006, Adeneler (C-212/04, Rec. p. I-6057, points 54 et suivants), et du 7 septembre 2006, Vassallo (C-180/04, Rec. p. I-7251, point 32).

10 — Voir arrêt du 2 octobre 1997, Gerster (C-1/95, Rec. p. I-5253, point 18).

11 — Directive 76/207/CEE du Conseil, du 9 février 1976, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail, JO L 39p. 40.

12 — Directive 75/117/CEE du Conseil, du 10 février 1975, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins, JO L 45, p. 19.

13 — Arrêt du 21 mai 1985, Commission/Allemagne (248/83, Rec. p. 1459, point 16).

14 — Points 4 et 7 des conditions générales de l'accord-cadre et premier alinéa du préambule de l'accord-cadre.

l'accord-cadre confère aux enfants un droit individuel au congé parental et si, par conséquent, le refus d'un deuxième congé parental en cas de naissance gémellaire porte atteinte aux droits des jumeaux.

personnellement titulaire n'est, au demeurant, pas nécessaire pour atteindre l'objectif recherché d'une meilleure conciliation entre famille et profession.

23. À juste titre, toutes les parties intervenues à la procédure préconisent de répondre par la négative à cette question. Rien dans le texte de l'accord-cadre ne permet de conclure à l'existence d'un droit individuel de l'enfant. L'accord-cadre ne confère un droit individuel au congé parental qu'aux parents. Cela résulte clairement des termes de la clause 2.1 de l'accord-cadre. Il y est dit expressément qu'un droit individuel à un congé parental est accordé aux travailleurs, hommes et femmes.

25. L'article 24 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, auquel la juridiction de renvoi se réfère, ne change rien à cette conclusion. Il énonce que les enfants ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être. Ce droit à la protection et aux soins ne requiert cependant pas que les enfants se voient reconnaître un droit propre à l'obtention d'un congé parental par leurs parents. Il suffit qu'un tel droit appartienne aux parents eux-mêmes, qui décideront, en définitive, de la meilleure manière de s'occuper de leurs enfants et pourront choisir d'organiser la prise en charge et d'assurer le bien-être de ceux-ci autrement que par le biais d'un congé parental.

24. Cette interprétation littérale est aussi corroborée par une approche téléologique. Le sens et l'objectif du congé parental sont définis dans le préambule et la clause 1.1 de l'accord-cadre comme étant de faciliter la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale des parents travailleurs, ainsi que de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes. À cet effet, l'accord-cadre reconnaît aux parents qui travaillent un droit individuel au congé parental et régit ainsi la relation entre les parents et leurs employeurs¹⁵. Un droit au congé parental dont l'enfant serait

C — Deuxième question

26. La deuxième question de la juridiction de renvoi vise en substance à savoir s'il faut accorder, sur le fondement de l'accord-cadre, un droit propre au congé parental pour chacun des jumeaux, ou s'il est conforme aux dispositions de l'accord-cadre que la naissance de jumeaux ne soit pas traitée autrement que la naissance d'un seul enfant et qu'il ne soit prévu qu'un seul congé parental.

¹⁵ — Arrêt du 14 avril 2005, Commission/Luxembourg (C-519/03, Rec. p. I-3067, point 46).

27. Cette question se pose également pour les autres naissances multiples (triplés, quadruplés, etc.). Cependant, puisque l'affaire au principal concerne la naissance de jumeaux, je me référerai aussi à ce cas de figure dans la suite de ces conclusions.

1. Interprétation de la clause 2.1 de l'accord-cadre

28. En vertu de la clause 2.1 de l'accord-cadre, les travailleurs, hommes et femmes, ont un «droit individuel à un congé parental [...] en raison de la naissance ou de l'adoption d'un enfant, pour pouvoir s'occuper de cet enfant pendant au moins trois mois». L'article 33, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux de l'Union est formulé de façon similaire, puisqu'il prévoit notamment que «[a]fin de pouvoir concilier vie familiale et vie professionnelle, toute personne a [...] le droit à un congé [...] parental à la suite de la naissance ou de l'adoption d'un enfant».

29. Les observations qui suivent, concernant la signification de cette norme, ne traitent que du congé parental d'une durée minimale de trois mois, tel que prescrit par la directive. Dans une seconde partie, je rechercherai quelles conséquences a le fait, pour un État membre, de prévoir un congé parental d'une plus longue durée.

30. Les gouvernements du Royaume-Uni et de Chypre font observer avec raison que l'emploi du singulier («la naissance [...] d'un enfant», «pour pouvoir s'occuper de cet enfant») suggère que le droit au congé parental existe séparément pour chaque enfant¹⁶. L'accord-cadre ne dit pas seulement que le congé parental doit servir à «s'occuper des enfants», mais institue un droit au congé parental pour un enfant déterminé («cet enfant»), celui à la naissance duquel le droit se rattache. Il faut donc comprendre que la naissance de chaque enfant donne lieu à un droit distinct à un congé parental d'au moins trois mois.

31. Au regard du texte de l'accord-cadre, il semble donc logique de considérer qu'en cas de naissance gémellaire, il existe aussi un droit à un congé parental distinct pour chaque jumeau.

32. L'idée avancée par les autres parties intervenues à la procédure selon laquelle le droit au congé parental n'est rattaché qu'au fait de la «naissance», indépendamment du nombre d'enfants nés, n'est pas convaincante. À mon avis, cela ne peut pas s'appuyer sur le texte de la clause 2.1 de l'accord-cadre. En effet, il n'y est pas simplement question de congé parental après une naissance, mais après la naissance «d'un enfant», pour permettre de

16 — Dans la version allemande, il est écrit : «im Fall der Geburt [...] eines Kindes/damit sie sich [...] um dieses Kind kümmern können»; dans la version anglaise : «the birth of a child/to enable them to take care of that child»; dans la version grecque : «λόγω γέννησης ή υιοθεσίας παιδιού/ώστε να μπορέσουν να ασχοληθούν με το παιδί αυτό».

s'occuper de «cet enfant». Le texte ne met donc pas au centre la naissance mais l'enfant concerné et part du principe qu'il faut accorder un congé parental pour chaque enfant.

33. Cette interprétation, selon laquelle la clause 2.1 ne vise pas la naissance, indépendamment du nombre d'enfants mis au monde, mais les enfants auxquels il est donné naissance, est confortée par l'arrêt que la Cour a rendu dans l'affaire *Commission/Luxembourg*¹⁷. La Cour y a expressément jugé, à propos de l'application dans le temps de la directive congé parental, qu'il existe un droit au congé parental également dans le cas où l'enfant est né avant l'entrée en vigueur de la directive. La Cour a motivé sa décision par l'idée que ce ne sont pas la naissance ni sa date qui sont décisifs pour fonder le droit au congé parental, mais uniquement la présence d'un enfant à la date de la demande¹⁸. Or si le critère décisif est l'enfant et non la naissance, il ne semble pas possible d'énoncer le principe selon lequel toute naissance, quel que soit le nombre d'enfants mis au monde, n'ouvre droit qu'à un seul congé parental. Il faut au contraire considérer qu'il y a deux enfants dans le cas de jumeaux, ce qui impliquerait de reconnaître deux droits distincts à congé parental.

34. Il faut donc conclure, à ce stade de l'analyse, que la clause 2.1 de l'accord-cadre, telle qu'elle est rédigée, prévoit un droit à congé parental distinct pour la naissance de chaque enfant. Il n'est pas possible de déduire du texte de l'accord-cadre qu'il devrait en aller autrement en cas de naissance de jumeaux.

2. Interprétation téléologique

35. La finalité de l'accord-cadre n'incite pas à entendre de façon plus restrictive l'interprétation dégagée par l'analyse littérale.

36. Le but de l'accord-cadre est de faciliter la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale en donnant aux parents la possibilité de s'occuper eux-mêmes de leurs enfants sans être pénalisés professionnellement¹⁹. Les parents doivent pouvoir assumer à la fois leurs obligations professionnelles et leurs responsabilités familiales²⁰. Dans le contexte des changements démographiques, cela devrait également avoir des effets positifs sur le taux de natalité²¹. En outre, le congé parental doit faciliter la participation des femmes à la vie active et promouvoir l'égalité de traitement entre hommes et femmes²².

17 — Précité note 15.

18 — *Ibidem*, point 47.

19 — Voir la clause 1.1 de l'accord-cadre.

20 — Voir le point 4 des conditions générales de l'accord-cadre.

21 — Voir point 7 des conditions générales de l'accord-cadre.

22 — Points 4 et 7 des conditions générales de l'accord-cadre et premier alinéa du préambule de l'accord-cadre.

37. La conclusion à laquelle aboutit l'analyse littérale, à savoir qu'il existe un droit séparé au congé parental pour chacun des jumeaux, est particulièrement propice à la réalisation des objectifs de l'accord-cadre, rappelés ci-dessus. Un droit au congé parental de trois mois accordé séparément pour chaque jumeau aide les parents particulièrement sollicités par l'éducation de jumeaux à concilier au mieux leurs obligations professionnelles et familiales. Il peut en outre représenter une incitation pour les parents qui s'occupent de jumeaux — dans la réalité professionnelle d'aujourd'hui, encore essentiellement les mères — à ne pas renoncer à leur activité professionnelle du fait des contraintes résultant de la naissance de jumeaux.

38. Certaines des parties à la procédure font cependant valoir qu'on s'occupe de jumeaux simultanément et que, pour cette raison, il suffit d'accorder un seul congé parental aux parents de jumeaux pour que la finalité de l'accord-cadre soit respectée.

39. Cet argument ne saurait toutefois, en définitive, être retenu. Une interprétation respectueuse du principe d'égalité de traitement tel que reconnu par le droit de l'Union interdit de n'accorder le congé parental qu'une seule fois dans le cas de jumeaux.

40. Il faut reconnaître que, lorsqu'on s'occupe de jumeaux, il existe un effet de synergie. Néanmoins, la tâche qu'implique l'éducation

de jumeaux est nettement plus importante et n'est pas comparable à la garde d'un seul enfant. Étant donné qu'ils ont le même âge, ils ont en principe les mêmes besoins, mais ces besoins sont, d'une part, doubles et il n'est pas dit, d'autre part, que les jumeaux ont, par exemple, toujours faim ou sommeil au même moment. Si l'on n'accordait aux parents de jumeaux qu'un seul congé parental, comme aux parents qui n'ont qu'un seul enfant à la fois, on ne tiendrait pas compte de cette différence et on traiterait ainsi, à tort, de la même façon des situations qui sont différentes.

41. Les deux exemples qui suivent vont montrer en quoi l'octroi d'un seul congé parental pour des jumeaux porterait atteinte au principe d'égalité de traitement.

42. La Commission observe à juste titre que le congé parental, tel qu'il ressort du système imaginé par l'accord-cadre, ne doit pas nécessairement se placer à la suite directe du congé de maternité, mais peut être pris plus tard. Ainsi la clause 2.1 fixe-t-elle, quant au cadre temporel dans lequel les États membres peuvent inscrire le congé parental, l'âge limite de huit ans pour l'enfant. Cela a pour conséquence que, dans le cas de frères (ou sœurs) né(e)s successivement, le congé parental accordé pour l'enfant aîné pourrait aussi n'être pris qu'après la naissance du second enfant.

43. Or, dans un tel cas de figure, les parents peuvent là aussi s'occuper des deux enfants au cours du congé parental accordé pour un seul d'entre eux, sans pour autant que l'accord-cadre ne permette de supprimer pour cette raison le congé parental correspondant à l'autre enfant. C'est pourquoi l'argument qui consiste à dire que l'on peut aussi s'occuper simultanément de jumeaux ne saurait avoir pour effet de ramener les droits existants à la prise d'un unique congé parental.

44. L'exemple qui suit plaide également contre l'octroi d'un seul congé parental pour des jumeaux. Selon le système imaginé par l'accord-cadre, qui fixe un délai maximal de huit ans à l'intérieur duquel le congé parental peut être pris, les parents de frères et sœurs peuvent décider de prendre le congé parental pour un enfant à une époque où celui-ci est encore en bas âge, et ainsi de vivre plus activement avec lui cette phase de son développement, mais de demander le congé parental pour le second enfant au stade, par exemple, de sa scolarisation afin de pouvoir l'aider plus particulièrement. Or une telle flexibilité serait refusée aux parents de jumeaux si, pour des jumeaux, ils ne se voyaient accorder qu'un unique congé parental. Cela constituerait une inégalité de traitement inadmissible.

45. Le gouvernement grec a souligné à l'audience que, dans le cas de jumeaux, le besoin

intense d'attention et de soins prend fin en même temps et qu'il conviendrait, pour cette raison, de n'accorder qu'un seul congé parental. Il faut observer à cet égard que, selon les dispositions grecques, le congé parental peut être pris au cours des quatre premières années de vie de l'enfant. Le législateur grec institue donc lui aussi un cadre large à l'intérieur duquel les parents peuvent décider du point de départ du congé parental. Or cette possibilité leur serait retirée dans le cas de jumeaux s'ils ne se voyaient accorder qu'un seul congé parental pour des enfants jumeaux.

46. Reste à examiner un autre argument, soulevé par le gouvernement allemand. Celui-ci observe que ce n'est que dans la version révisée de l'accord-cadre sur le congé parental²³ qu'une règle a été prévue pour les situations particulières des enfants handicapés et atteints de longues maladies. La clause 3.3 de ce texte dispose, à cet égard, que les États membres et/ou partenaires sociaux doivent vérifier si les conditions d'accès au congé parental et ses modalités d'application doivent être adaptées aux besoins des parents d'enfants souffrant d'un handicap ou d'une longue maladie. Le fait que la nouvelle version n'envisage pas la situation particulière que représentent les naissances multiples conduit le gouvernement allemand à conclure que cette situation n'est pas régie par l'ancienne version de la directive ni par la nouvelle. Elle

23 — Figurant en annexe de la directive 2010/18/UE (précitée note 2).

pourrait donc être réglementée à l'avenir par les partenaires sociaux.

47. Cet argument ne me convainc pas. En effet, le silence gardé sur la question des naissances multiples dans le nouvel accord-cadre pourrait tout aussi bien constituer un argument pour affirmer que les naissances multiples relèvent de la règle générale de la clause 2.1 de la version initiale de l'accord-cadre, en ce qui concerne le congé parental, comme cela est soutenu en l'espèce. Dans ce cas, il n'existe aucune nécessité d'adopter une règle spécifique qui serait démontrée par le silence de la nouvelle version de l'accord-cadre de 2010.

48. Certaines des parties à la procédure se sont référées à une proposition de la Commission²⁴ de modification de la directive 92/85/CEE²⁵ relative à la protection de la maternité. Celle-ci devrait être modifiée de telle sorte que les États membres soient tenus de prendre les mesures nécessaires pour assurer que, notamment, en cas de naissance

multiple, un congé de maternité supplémentaire soit accordé. Du fait que, ici, seule une prolongation du congé est prévue, et non son doublement, on ne peut en tirer aucun enseignement pour l'interprétation de l'accord-cadre sur le congé parental. En effet, ainsi que la Commission l'a souligné avec justesse à l'audience, les deux directives poursuivent des objectifs différents. La directive maternité vise surtout à protéger la santé de la femme²⁶ tandis que la directive congé parental concerne le temps et l'attention à consacrer à l'enfant dans l'optique d'une conciliation entre famille et profession. Alors que la protection de la santé de la femme après la naissance de jumeaux peut être assurée de façon satisfaisante par le biais d'une simple prolongation du congé de maternité, ce résultat n'est pas transposable aux besoins inhérents au congé parental, qui a d'autres fins.

49. Les parties à la procédure ont en outre invoqué la jurisprudence de la Cour en vertu de laquelle un congé garanti par le droit communautaire ne peut pas affecter le droit de prendre un autre congé garanti par ce droit²⁷. Cependant, les arrêts en question concernaient tous des congés ayant des finalités distinctes; par exemple, dans l'affaire Merino Gomez, le congé de maternité et le congé annuel²⁸. Dans le cas d'espèce, en revanche, il ne s'agit pas de congés ayant des natures différentes. On pourrait néanmoins

24 — COM(2008) 637 final.

25 — Directive 92/85/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail (dixième directive particulière au sens de l'article 16 paragraphe 1 de la directive 89/391/CEE), JO L 348, p. 1, ci-après la «directive maternité».

26 — Voir en ce sens arrêt Commission/Luxembourg (précité note 15, point 32).

27 — Arrêts du 20 janvier 2009, Schulz-Hoff (C-350/06 et C-520/06, Rec. p. I-179, point 26); du 18 mars 2004, Merino Gómez, C-342/01, Rec. p. I-2605, points 32 et 33); Luxembourg/Commission (précité note 15, point 33), et du 20 septembre 2007, Kiiski (C-116/06, Rec. p. I-7643, point 56).

28 — Précité note 27.

se demander si les droits à congé en question n'ont pas des finalités différentes. On pourrait soutenir qu'un droit à congé vise à s'occuper du premier jumeau tandis que l'autre vise à s'occuper du second jumeau. Dans un tel cas aussi, les congés pourraient avoir des finalités différentes. Cela dépendrait de la façon, large ou stricte, dont on entend l'expression «finalités différentes». Il ne me paraît cependant pas nécessaire de décider de façon définitive si la jurisprudence évoquée ci-dessus est transposable au présent cas, car il existe déjà suffisamment d'arguments incitant à conclure que la clause 2.1 de l'accord-cadre doit être interprétée comme signifiant qu'un droit à congé parental doit être reconnu pour chaque enfant, qu'il s'agisse de jumeaux ou non.

50. Il faut, enfin, examiner le pouvoir des États membres de fixer librement les limites temporelles dans lesquelles le congé parental peut être pris, à l'intérieur du cadre de huit ans prévu par l'accord-cadre. Ce pouvoir résulte de la clause 2.1 de l'accord-cadre. À la fin de cette disposition, il est dit dans la version allemande: «[d]ie genauen Bestimmungen sind von den Mitgliedstaaten und/oder Sozialpartnern festzulegen». À première vue, on ne sait pas, à la lecture de la version allemande, à quoi cette phrase se rattache. Cela devient cependant clair si l'on se reporte à d'autres versions linguistiques de l'accord-cadre. Celles-ci comportent, après la mention de l'âge limite de huit ans, non pas une nouvelle phrase mais une proposition incidente qui donne mission aux États membres de définir l'âge limite pour le recours au congé

parental²⁹. Ce que les États membres ou les partenaires sociaux doivent précisément définir, c'est donc le laps de temps dans lequel le congé parental peut être pris, à l'intérieur du délai maximal de huit ans.

51. En raison de ce pouvoir des États membres de fixer un âge limite précis au delà duquel le bénéfice du congé parental ne peut plus être demandé, on pourrait concevoir qu'un système exige que le congé parental soit pris exclusivement au cours des trois mois suivant le congé de maternité. En théorie, il existerait bien alors un droit à congé parental séparé pour chaque jumeau, mais en pratique les parents ne pourraient bénéficier que d'un seul congé parental, devant être pris simultanément pour les deux jumeaux. Lors qu'ils déterminent la période au cours de laquelle le congé parental peut être pris, les États membres et/ou les partenaires sociaux disposent d'une marge d'appréciation étendue quant à la date à prendre comme référence pour l'application du congé parental. Cependant, dans l'exercice de leur pouvoir d'appréciation, les États membres doivent aussi veiller à ne pas porter atteinte à l'effet utile de l'accord-cadre. La définition concrète de la période d'application ne doit donc pas avoir pour résultat d'empêcher d'accorder aux parents deux congés parentaux séparés de trois mois pour des jumeaux.

²⁹ — Voir par exemple la version française («[...] au moins trois mois jusqu'à un âge déterminé pouvant aller jusqu'à huit ans, à définir par les États membres et/ou les partenaires sociaux»), la version anglaise («[...] for at least three months until a given age up to 8 years to be defined by Member States and/or management and labour») ou la version grecque («[...] τουλάχιστον επί τρεις μήνες, μέχρι μιας ορισμένης ηλικίας, η οποία μπορεί να φθάσει μέχρι τα 8 έτη και προσδιορίζεται από τα κράτη μέλη ή/και τους κοινωνικούς εταίρους»).

52. Nous pouvons donc conclure à ce stade que l'accord-cadre impose de reconnaître aux parents de jumeaux le droit à deux congés parentaux distincts de trois mois au minimum.

3. Durée du congé parental supérieure au minimum prescrit

53. L'analyse qui précède était fondée — comme nous l'avons indiqué en introduction — sur l'hypothèse d'un congé parental d'une durée de trois mois correspondant au minimum fixé dans l'accord-cadre.

54. Reste à examiner quelles conséquences l'interprétation mise en évidence ci-dessus a dans le cas où un État membre accorde un congé parental d'une durée supérieure au minimum prescrit. En effet, les congés parentaux prévus par les États membres varient fortement dans leur durée. Ainsi, par exemple, le droit du Royaume-Uni prévoit un congé parental de treize semaines, alors qu'en droit grec de la fonction publique, ce congé est de neuf mois, et dans d'autres États membres de trois ans (par exemple, en Allemagne, France, Lituanie, Espagne et République tchèque)³⁰.

55. Se pose donc la question de savoir si, pour des jumeaux, il y a lieu de multiplier par deux le congé parental qui est prévu par le droit national pour un seul enfant.

56. Il faut, pour répondre à cette question, garder à l'esprit que l'accord-cadre ne fixe que des exigences minimum³¹. L'accord-cadre exige seulement que l'État membre prévoie un congé parental d'au moins trois mois par enfant. Si l'État membre décide d'accorder un congé parental plus long, il dispose d'un vaste pouvoir d'appréciation à cet effet. En principe, ce congé plus généreux que les prescriptions minimales doit être accordé aux mêmes conditions à toutes les personnes relevant du champ d'application de la directive, à moins que la différence de traitement ne puisse se justifier objectivement³².

57. Si un État membre institue un congé parental plus long, sa marge d'appréciation ne s'étend pas seulement à la fixation d'une durée supérieure dans l'absolu par enfant. Lorsqu'il décide d'accorder un congé parental plus long, l'État membre peut aussi fixer des règles pour l'aménagement temporel des droits à congé parental correspondant à différents enfants. Cela résulte tout d'abord de l'objectif poursuivi par l'accord-cadre, qui est de permettre de mieux concilier famille et profession. De ce point de vue, une différence de traitement par rapport au cas de l'enfant seul peut se justifier objectivement. Sur ce point, le gouvernement du Royaume-Uni

30 — En Allemagne pour chacun des parents, jusqu'à ce que l'enfant ait trois ans révolus, dans les autres États membres pour les deux parents conjointement.

31 — Voir dixième considérant de la directive 96/34.

32 — Voir conclusions de l'Avocat Général Tizzano du 18 janvier 2005 dans l'affaire Commission/Luxembourg (C-519/03, Rec. p. I-3067, point 49).

a fait valoir à l'audience qu'en cas de congé parental de plus longue durée, une inégalité de traitement pourrait se justifier, ce qui devrait essentiellement être apprécié par les États membres.

absorbé le surcroît de travail occasionné par l'attention et les soins donnés à des jumeaux, qui se trouve difficilement compensé par la durée minimale de trois mois.

58. En particulier, comme l'ont observé les gouvernements estonien et allemand, en cas de congé parental plus long, l'octroi de plusieurs congés parentaux dans leur intégralité peut aboutir à une durée ininterrompue si longue que le congé parental ne peut pas aisément remplir son objectif qu'est le retour à la vie professionnelle, et représente même une incitation inverse ou rend, en tout cas, ce retour bien plus difficile. À cet égard, le point 6 des conditions générales de l'accord-cadre souligne aussi que les mesures doivent prendre en considération la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale tout autant que les besoins des entreprises et des travailleurs.

60. Il faut donc constater que, même lorsqu'un État membre prévoit un congé parental plus long que le congé minimal de l'accord-cadre qui est de trois mois, les parents ont en principe droit à un congé parental plus long pour chacun des jumeaux. Cependant, le principe d'égalité de traitement n'exige pas que le congé parental supérieur à la durée minimale de trois mois soit systématiquement accordé en double. Au contraire, au regard des finalités de l'accord-cadre, des règles d'aménagement temporel peuvent se justifier, avec pour effet de ramener les droits à congé parental à une durée inférieure à un double congé. Les aménagements nécessaires doivent être prévus par les États membres en tenant compte de l'objectif poursuivi par l'accord-cadre, à savoir la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle.

59. En outre, il n'est pas évident que la charge particulière que représente le fait de s'occuper de jumeaux exige une multiplication du congé parental également dans l'hypothèse où le droit national prévoit une durée beaucoup plus longue que la durée minimale de trois mois requise par le droit de l'Union. Une importance particulière peut alors être accordée au fait que l'éducation et les soins à donner à des jumeaux impliquent des effets de synergie. Plus le congé parental qui est accordé déjà à un enfant seul est long, et plus se trouvera

61. Le législateur grec n'a pas expressément prévu une telle règle d'aménagement temporel en cas de naissance gémellaire. La juridiction de renvoi devra donc vérifier si, dans le cadre d'une interprétation de son droit interne, elle peut identifier une règle d'aménagement correspondant aux critères susmentionnés. Si tel n'est pas le cas, il faudrait alors s'en tenir au double congé parental résultant en principe de la directive.

VI — Conclusion

62. Au vu des considérations qui précèdent, je suggère à la Cour de répondre ainsi au Dioikitiko Efeteio Thessalonikis:

1. La clause 2.1 de l'accord-cadre conclu le 14 décembre 1995 sur le congé parental, annexé à la directive 96/34/CE du Conseil, du 3 juin 1996, concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES, telle que modifiée par la directive 97/75/CE du Conseil, du 15 décembre 1997, ne doit pas être interprétée comme conférant aux enfants un droit individuel au congé parental.

2. La clause 2.1 de l'accord-cadre conclu le 14 décembre 1995 sur le congé parental, annexé à la directive 96/34/CE du Conseil, du 3 juin 1996, concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES, telle que modifiée par la directive 97/75/CE du Conseil, du 15 décembre 1997, doit être interprétée comme signifiant que les travailleurs, hommes et femmes, ont un droit individuel au congé parental de trois mois minimum pour chaque jumeau.