Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MACIEJ SZPUNAR
présentées le 17 juillet 2014[1]

Affaires jointes C-22/13, C-61/13 À C-63/13 ET C-418/13

Raffaella Mascolo (C-22/13),
Alba Forni (C-61/13),
Immacolata Racca (C-62/13)
contre
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
et
Fortuna Russo (C-63/13)
contre
Comune di Napoli
[demandes de décision préjudicielle formées par le Tribunale di Napoli (Italie)]
et
Carla Napolitano,
Salvatore Perrella,
Gaetano Romano,
Donatella Cittadino,
Gemma Zangari
contre
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (C-418/13)

[demande de décision préjudicielle formée par la Corte costituzionale (Italie)]

«Renvoi préjudiciel — Politique sociale — Directive 1999/70/CE — Accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée — Contrats de travail à durée déterminée successifs — Secteur de l'école publique — Clause 5, point 1 — Mesures visant à prévenir le recours abusif aux contrats à durée déterminée — Notion de 'raisons objectives' justifiant de tels contrats — Sanctions — Absence de réparation du préjudice — Interdiction de requalification en relation de travail à durée indéterminée»

I – **Introduction**

1. Une législation nationale qui permet de conclure des contrats de travail à durée déterminée avec des enseignants et du personnel administratif, technique et auxiliaire effectuant des remplacements dans le secteur de l'école publique pendant une longue période, à savoir pendant plusieurs années, et sans qu'un délai précis ait été fixé pour mettre en œuvre des concours de recrutement, comporte-t-elle des mesures suffisantes pour prévenir et sanctionner le recours abusif à de tels contrats au sens de la

1 — Langue originale: le français.

clause 5 de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée[2]? Telle est en substance la question soumise à la Cour par le Tribunale di Napoli (tribunal de Naples, Italie) (affaires C-22/13 et C-61/13 à C-63/13) ainsi que par la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle, Italie) (affaire C-418/13) dans le contexte de l'accord-cadre.

II – **Le cadre juridique**

A – *Le droit de l'Union*

1. La directive 1999/70

2. L'article 1er de cette directive dispose:

«La présente directive vise à mettre en œuvre l'accord-cadre [...], figurant en annexe, conclu [...] entre les organisations interprofessionnelles à vocation générale (CES, UNICE, CEEP).»

3. En vertu de la clause 1 de l'accord-cadre, intitulée «Objet», l'objectif de celui-ci est, d'une part, d'améliorer la qualité du travail à durée déterminée en assurant le respect du principe de non-discrimination et, d'autre part, d'établir un cadre pour prévenir les abus résultant de l'utilisation de contrats ou de relations de travail à durée déterminée successifs.

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

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

5. Aux termes de la clause 5 dudit accord-cadre, intitulée «Mesures visant à prévenir l'utilisation abusive»:

«1. Afin de prévenir les abus résultant de l'utilisation de contrats ou de relations de travail à durée déterminée successifs, les États membres, après consultation des partenaires sociaux, conformément à la législation, aux conventions collectives et pratiques nationales, et/ou les partenaires sociaux, quand il n'existe pas des mesures légales équivalentes visant à prévenir les abus, introduisent d'une manière qui tienne compte des besoins de secteurs spécifiques et/ou de catégories de travailleurs, l'une ou plusieurs des mesures suivantes:

a) des raisons objectives justifiant le renouvellement de tels contrats ou relations de travail;

b) la durée maximale totale de contrats ou relations de travail à durée déterminée successifs;

c) le nombre de renouvellements de tels contrats ou relations de travail.

2 — Accord-cadre conclu le 18 mars 1999 (ci-après l'«accord-cadre»), qui figure à l'annexe de la directive 1999/70/CE du Conseil, du 28 juin 1999, concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée (JO L 175, p. 43).

2. Les États membres, après consultation des partenaires sociaux et/ou les partenaires sociaux, lorsque c'est approprié, déterminent sous quelles conditions les contrats ou relations de travail à durée déterminée:

a) sont considérés comme 'successifs';

b) sont réputés conclus pour une durée indéterminée.»

2. La directive 91/533/CEE

6. La directive 91/533/CEE [3] vise à assurer l'information du travailleur sur les éléments essentiels du contrat ou de la relation de travail.

7. Selon l'article 2, paragraphe 1, de cette directive:

«L'employeur est tenu de porter à la connaissance du travailleur salarié auquel la présente directive s'applique, ci-après dénommé 'travailleur', les éléments essentiels du contrat ou de la relation de travail.»

8. En vertu de l'article 2, paragraphe 2, sous e), de ladite directive, l'information du travailleur, s'il s'agit d'un contrat ou d'une relation de travail temporaire, porte, entre autres, sur «la durée prévisible du contrat ou de la relation de travail».

9. Aux termes de l'article 8, paragraphe 1, de la même directive:

«Les États membres introduisent dans leur ordre juridique interne les mesures nécessaires pour permettre à tout travailleur qui s'estime lésé par le non-respect des obligations découlant de la présente directive de faire valoir ses droits par voie juridictionnelle après, éventuellement, le recours à d'autres instances compétentes.»

B – *Le droit italien*

10. L'article 117, premier alinéa, de la Constitution de la République italienne prévoit que «[l]e pouvoir législatif est exercé par l'État et les Régions dans le respect de la Constitution, ainsi que des contraintes découlant de la réglementation communautaire et des obligations internationales».

11. En Italie, la conclusion de contrats à durée déterminée dans le secteur public est régie par le décret législatif nº 165, portant règles générales relatives à l'organisation du travail dans les administrations publiques (decreto legislativo n. 165 – Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), du 30 mars 2001 (supplément ordinaire à la GURI nº 106, du 9 mai 2001, ci-après le «décret législatif nº 165/2001»).

3 — Directive du Conseil du 14 octobre 1991 relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail (JO L 288, p. 32).

12. L'article 36 de ce décret, tel que modifié par la loi nº 102 relative à la conversion en loi, avec modifications, du décret-loi nº 78, du 1er juillet 2009, concernant des mesures anticrise ainsi que la prorogation de délais et de la participation italienne à des missions internationales (legge n. 102 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali), du 3 août 2009 (supplément ordinaire à la GURI nº 179, du 4 août 2009), prévoit, sous le titre «Formes contractuelles flexibles de recrutement et d'emploi du personnel»:

«1. Pour les exigences liées à leurs besoins ordinaires, les administrations publiques recrutent exclusivement par voie de contrats de travail salarié à durée indéterminée selon les procédures de recrutement prévues à l'article 35.

2. Pour répondre à des exigences temporaires et exceptionnelles, les administrations publiques peuvent recourir aux formes contractuelles flexibles de recrutement et d'emploi du personnel prévues par le code civil et par les lois relatives aux relations de travail dans l'entreprise, dans le respect des procédures de recrutement en vigueur. Sans préjudice de la compétence des administrations quant à la définition des besoins organisationnels en cohérence avec les dispositions législatives en vigueur, les conventions collectives nationales réglementent les contrats de travail à durée déterminée […]

3. Afin de lutter contre les abus dans l'utilisation du travail flexible, au plus tard le 31 décembre de chaque année, sur la base d'instructions spéciales fournies par une directive du ministre de l'Administration publique et de l'Innovation, les administrations établissent, sans que cela entraîne de charges nouvelles ou accrues pour les finances publiques, un rapport analytique d'information sur les catégories de travail flexible utilisées, à transmettre, au plus tard le 31 janvier de chaque année, aux cellules d'évaluation ou aux services de contrôle interne visés par le décret législatif nº 286, du 30 juillet 1999, ainsi qu'à la présidence du Conseil des ministres, département de la fonction publique, qui rédige un rapport annuel à l'attention du Parlement. Le dirigeant responsable d'une irrégularité dans le recours au travail flexible ne peut se voir octroyer de prime de résultat.

[…]

5. En tout état de cause, la violation de dispositions impératives en matière de recrutement ou d'emploi de travailleurs par les administrations publiques ne saurait conduire à l'établissement de contrats de travail à durée indéterminée avec lesdites administrations publiques, sans préjudice de la responsabilité et des sanctions qu'elles peuvent encourir. Le travailleur concerné a droit à la réparation du dommage découlant de la prestation de travail effectuée en violation de dispositions impératives. […]»

13. Selon les décisions de renvoi, le travail à durée déterminée dans l'administration publique est également soumis au décret législatif nº 368, portant transposition de la directive 1999/70/CE concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée (decreto legislativo n. 368 – Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), du 6 septembre 2001 (GURI nº 235, du 9 octobre 2001, p. 4, ci-après le «décret législatif nº 368/2001»).

14. En vertu de l'article 5, paragraphe 4 bis, du décret législatif nº 368/2001, tel qu'inséré par la loi nº 247, du 24 décembre 2007, et modifié par le décret-loi nº 112, du 25 juin 2008:

«Sans préjudice du régime des contrats successifs tel que prévu aux paragraphes précédents et sauf dispositions contraires de conventions collectives conclues au niveau national, local ou de l'entreprise avec les organisations syndicales les plus représentatives au plan national, lorsque, par l'effet d'une succession de contrats à durée déterminée pour l'exercice de fonctions équivalentes, la relation de travail entre le même employeur et le même travailleur dépasse, globalement, la durée de trente-six mois, y compris les prorogations et les renouvellements, indépendamment des périodes d'interruption entre les contrats, la relation de travail est considérée comme étant à durée indéterminée […]»

15. Aux termes de l'article 10, paragraphe 4 bis, du décret législatif nº 368/2001, tel que modifié par l'article 9, paragraphe 18, du décret-loi nº 70, du 13 mai 2011 (ci-après le «décret-loi nº 70/2011»), converti en loi nº 106, du 12 juillet 2011 (GURI nº 160, du 12 juillet 2011):

«[…] sont également exclus de l'application du présent décret les contrats à durée déterminée conclus pour pourvoir au remplacement de personnel enseignant et ATA [administratif, technique et auxiliaire, ci-après le 'personnel ATA')], compte tenu de la nécessité de garantir la continuité du service scolaire et éducatif, y compris en cas d'absence temporaire du personnel enseignant et ATA ayant une relation de travail à durée indéterminée ou même déterminée. En tout état de cause, l'article 5, paragraphe 4 bis, du présent décret ne s'applique pas.»

16. En ce qui concerne le personnel enseignant et ATA, la réglementation de la relation de travail à durée déterminée figure à l'article 4 de la loi nº 124, portant dispositions urgentes en matière de personnel scolaire (legge n. 124 – Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), du 3 mai 1999 (GURI nº 107, du 10 mai 1999), tel que modifié par le décret-loi nº 134, du 25 septembre 2009, converti, avec modifications, par la loi nº 167, du 24 novembre 2009 (GURI nº 274, du 24 novembre 1999, ci-après la «loi nº 124/1999»). Selon la juridiction de renvoi dans les affaires C-22/13 et C-61/13 à C-63/13, cette loi n'est pas applicable à l'école communale, qui reste ainsi soumise aux décrets législatifs nºs 165/2001 et 368/2001.

17. Aux termes de l'article 4 de la loi nº 124/1999:

«1. Lorsqu'il n'est pas possible de pourvoir aux postes de professeurs et d'enseignants qui sont effectivement vacants et libres avant le 31 décembre et dont il est prévisible qu'ils le resteront pendant toute l'année scolaire avec du personnel enseignant titulaire faisant partie des effectifs provinciaux ou par le recours à du personnel en surnombre, et à condition que du personnel titulaire n'ait pas déjà été affecté à ces postes à quelque titre que ce soit, il y est pourvu par des remplacements annuels, dans l'attente de procédures de concours pour le recrutement de personnel enseignant titulaire.

2. Il est pourvu aux postes de professeurs et d'enseignants non vacants qui se libèrent de fait avant le 31 décembre et jusqu'au terme de l'année scolaire par des remplacements temporaires jusqu'à la fin des activités d'enseignement. Il est également pourvu par des remplacements temporaires jusqu'à la fin des activités d'enseignement aux heures d'enseignement qui ne permettent pas de constituer des postes à temps plein ou non.

[…]

11. Les dispositions visées aux paragraphes qui précèdent s'appliquent également au personnel [ATA]. […]

[…]

14 bis. Les contrats à durée déterminée conclus pour procéder aux remplacements prévus aux paragraphes 1, 2 et 3, dans la mesure où ils sont nécessaires pour garantir la continuité du service scolaire et éducatif, ne peuvent être transformés en relations de travail à durée indéterminée qu'en cas de titularisation conformément aux dispositions en vigueur et sur la base des listes d'aptitude prévues par la présente loi et par l'article 1er, paragraphe 605, sous c), de la loi nº 296, du 27 décembre 2006, telle que modifiée.»

18. Aux termes de l'article 1er du décret du ministère de l'Éducation nº 131 (decreto del Ministero della pubblica istruzione, n. 131), du 13 juin 2007, les tâches attribuées aux enseignants et au personnel administratif de l'école relèvent ainsi de trois types:

— les remplacements annuels, pour des postes vacants et libres, c'est-à-dire sans titulaire;

— les remplacements temporaires jusqu'au terme des activités pédagogiques, pour des postes non vacants mais également libres, et

— les remplacements temporaires pour tout autre besoin, ou remplacements de courte durée.

19. La titularisation des enseignants visée à l'article 4, paragraphe 14 bis, de la loi nº 124/1999 est régie par les articles 399 et 401 du décret législatif nº 297, portant texte unique des dispositions législatives applicables en matière d'enseignement (decreto legislativo n. 297 – Testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione), du 16 avril 1994 (supplément ordinaire à la GURI nº 115, du 19 mai 1994, ci-après le «décret législatif nº 297/1994»).

20. En vertu de l'article 399, paragraphe 1, du décret législatif nº 297/1994:

«Le recrutement du personnel enseignant de l'école maternelle, primaire et secondaire, y compris les lycées artistiques et les instituts d'art, s'effectue, pour 50 % des postes disponibles par année scolaire, par voie de concours sur titres et épreuves et, pour les 50 % restants, sur la base des listes permanentes d'aptitude visées à l'article 401.»

21. Selon l'article 401, paragraphes 1 et 2, de ce même décret:

«1. Les listes d'aptitude résultant des concours organisés exclusivement sur titres pour le personnel enseignant des écoles maternelles, primaires et secondaires, y compris les lycées artistiques et les instituts d'art, sont transformées en listes d'aptitude permanentes qui doivent être utilisées pour les titularisations visées à l'article 399, paragraphe 1.

2. Les listes d'aptitude permanentes visées au paragraphe 1 sont complétées périodiquement par l'inscription des enseignants qui ont réussi les épreuves du dernier concours régional sur titres et épreuves, pour la même classe de concours et le même poste, et des enseignants qui ont demandé leur transfert de la liste d'aptitude permanente correspondante d'une autre province. En même temps que l'inscription des nouveaux aspirants, on procède à la mise à jour du classement de ceux qui y sont déjà inscrits.»

III – **Les faits à l'origine des litiges au principal**

A – *Les affaires C-22/13 et C-61/13 à C-63/13*

22. M[mes] Mascolo, Forni, Racca et Russo ont été recrutées par voie de contrats de travail à durée déterminée successifs, les trois premières en qualité d'enseignantes au service du Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (ministère de l'Éducation, des Universités et de la Recherche, ci-après le «Ministero») et la dernière en qualité d'enseignante au service du Comune di Napoli (commune de Naples). En vertu de ces contrats, elles ont travaillé pour leurs employeurs respectifs pendant les périodes suivantes: un total de 71 mois sur une période de 9 ans pour M[me] Mascolo (entre 2003 et 2012); un total de 50 mois et de 27 jours sur une période de 5 ans pour M[me] Forni (entre 2006 et 2012); un total de 60 mois sur une période de 5 ans pour M[me] Racca (entre 2007 et 2012), et un total de 45 mois et de 15 jours sur une période de 5 ans pour M[me] Russo (entre 2006 et 2011).

23. Considérant ces contrats de travail à durée déterminée successifs comme illégaux, les requérantes au principal ont saisi le Tribunale di Napoli en demandant, à titre principal, la requalification de ces contrats à durée déterminée en relations de travail à durée indéterminée et, partant, leur titularisation [4] ainsi que le paiement des salaires correspondant aux périodes d'interruption entre le terme d'un contrat et l'entrée en vigueur du suivant et, à titre subsidiaire, l'indemnisation du dommage subi.

24. Selon le Ministero et le Comune di Napoli, en revanche, l'article 36 du décret législatif n° 165/2001, tel que modifié par la loi n° 102, empêche toute requalification de la relation de travail. L'article 5, paragraphe 4 bis, du décret législatif n° 368/2001 ne serait pas applicable, compte tenu de l'article 10, paragraphe 4 bis, du même décret, introduit par l'article 9, paragraphe 18, du décret-loi n° 70/2011. Par ailleurs, les requérantes au principal n'auraient pas non plus droit à des dommages et intérêts, étant donné que la procédure de recrutement était légale et que les éléments constitutifs d'une illégalité n'étaient en tout état de cause pas prouvés. Enfin, les contrats à durée déterminée n'étant pas liés les uns aux autres et ne constituant donc ni la continuation ni la prorogation des contrats précédents, il n'existerait aucun abus.

25. Dans les procédures devant la juridiction de renvoi, la question principale est celle de l'incompatibilité avec la clause 5 de l'accord-cadre du système utilisé par l'État italien pour remplacer des travailleurs à durée indéterminée dans le secteur de l'école publique. Le Tribunale di Napoli observe que ce système repose sur des listes d'aptitude, sur lesquelles les enseignants suppléants sont inscrits par ordre d'ancienneté. Ils peuvent être titularisés en fonction de leur progression sur ces listes et des postes disponibles. Selon cette juridiction, ce système se prêterait, ainsi que le démontrent le nombre et la durée globale des contrats à durée déterminée conclus dans les présentes affaires, à une utilisation abusive des contrats de travail à durée déterminée dans le secteur de l'école publique. La juridiction de renvoi souligne [5], notamment, que ce système ne comporte pas de mesures de prévention des abus au sens du point 1, sous a) à c), de ladite clause. Elle s'interroge également sur la compatibilité de ce système avec plusieurs principes généraux du droit de l'Union ou dispositions de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte»).

4 — Ayant été titularisée au cours de la procédure en vertu de sa progression dans la liste d'aptitude permanente visée à l'article 401 du décret législatif n° 297/1994, M[me] Racca a transformé sa requête initiale en demande de pleine reconnaissance de son ancienneté et d'indemnisation du dommage subi.

5 — Contrairement à ce qui a été jugé par la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation) dans son arrêt n° 10127/12.

B – *L'affaire C-418/13*

26. M[mes] Napolitano, Cittadino et Zangari ainsi que MM. Perrella et Romano ont été recrutés par le Ministero par voie de contrats de travail à durée déterminée successifs, les quatre premiers en qualité d'enseignants et le dernier en qualité de collaborateur administratif, dans divers établissements scolaires. En vertu desdits contrats, ils ont travaillé durant des périodes comprises, selon les cas, entre quatre et sept années scolaires.

27. Estimant que ces contrats de travail à durée déterminée successifs étaient illégaux, les requérants au principal ont saisi, respectivement, le Tribunale di Roma et le Tribunale di Lamezia Terme en demandant, à titre principal, la requalification de leurs contrats respectifs en contrats de travail à durée indéterminée et, par voie de conséquence, leur titularisation et le paiement des rémunérations dues pour les périodes d'interruption entre le terme d'un contrat et l'entrée en vigueur du contrat suivant. À titre subsidiaire, les requérants au principal ont demandé la réparation du préjudice subi.

28. Dans le cadre des litiges dont ils ont ainsi été saisis, le Tribunale di Roma et le Tribunale di Lamezia Terme se sont interrogés sur la compatibilité de l'article 4, paragraphes 1 et 11, de la loi n° 124/1999 avec la clause 5 de l'accord-cadre, dans la mesure où cette disposition permet à l'administration de recruter, sans limite, à durée déterminée, du personnel enseignant, technique ou administratif afin de pourvoir à des postes vacants au tableau des effectifs d'une école. Estimant que cette question ne pouvait être tranchée ni par voie d'interprétation conforme, ladite disposition étant formulée de façon non équivoque, ni par la non-application des dispositions nationales en cause, la clause 5 de l'accord-cadre étant dépourvue d'effet direct, ces juridictions ont saisi à titre incident la Corte costituzionale d'une question de légalité constitutionnelle portant sur l'article 4, paragraphes 1 et 11, de la loi n° 124/1999 pour incompatibilité avec l'article 117 de la Constitution de la République italienne.

29. Dans sa décision de renvoi, la Corte costituzionale constate que la réglementation italienne applicable au secteur scolaire ne prévoit, en ce qui concerne le personnel engagé à durée déterminée, ni la durée maximale des contrats, ni le nombre maximal de leurs renouvellements, au sens de la clause 5, point 1, sous b) et c), de l'accord-cadre. Elle se demande néanmoins si cette réglementation ne pourrait être justifiée par une «raison objective» au sens du point 1, sous a), de ladite clause.

30. La Corte costituzionale relève à cet égard que la législation nationale serait structurée, du moins en principe, de telle sorte que l'engagement du personnel scolaire sous contrat de travail à durée déterminée puisse répondre aux raisons objectives visées à la clause 5, point 1, sous a), de l'accord-cadre. Néanmoins, elle éprouve des doutes quant à la compatibilité de diverses dispositions de la législation nationale avec cette clause.

IV – **Les questions préjudicielles**

31. Les questions préjudicielles des juridictions de renvoi se chevauchent en partie. Les six premières questions posées dans les affaires C-22/13, C-61/13 et C-62/13 sont identiques. Les première à troisième questions posées dans l'affaire C-63/13 correspondent respectivement aux deuxième à quatrième questions posées dans les affaires C-22/13, C-61/13 et C-62/13. Dans les affaires C-61/13 et C-62/13 une septième question est soumise à la Cour. Enfin, les questions posées dans l'affaire C-418/13 correspondent essentiellement à la première question posée dans les affaires C-22/13, C-61/13 et C-62/13.

32. Dans un souci de clarté, je retranscris ci-dessous toutes les questions préjudicielles soumises par chacune des deux juridictions de renvoi.

33. Dans les affaires C-22/13 et C-61/13 à C-63/13, le Tribunale di Napoli a décidé de surseoir à statuer et de soumettre à la Cour les sept questions préjudicielles suivantes:

«1) Le cadre législatif du secteur de l'école, tel que décrit, constitue-t-il une mesure équivalente au sens de la clause 5 de la directive [1999/70]?

2) Quand convient-il de considérer, pour une relation de travail, que l'employeur est l'"État' au sens de la clause 5 de la directive [1999/70], et en particulier de l'expression 'secteurs spécifiques et/ou catégories de travailleurs', ce qui permet donc de justifier des conséquences différentes par rapport aux relations de travail privées?

3) Compte tenu des précisions données à l'article 3, paragraphe 1, sous c), de la directive 2000/78/CE [du Conseil, du 27 novembre 2000, portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (JO L 303, p. 16)], et à l'article 14, paragraphe 1, sous c), de la directive 2006/54/CE [du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2006, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (JO L 204, p. 23)], la notion de 'conditions d'emploi', visée à la clause 4 de la directive [1999/70], comprend-elle les conséquences de l'interruption illégale de la relation de travail? En cas de réponse affirmative à la question précédente, les conséquences différentes que la législation nationale attache d'ordinaire à l'interruption illégale de la relation de travail selon qu'elle est à durée indéterminée ou à durée déterminée peuvent-elles être justifiées au regard de la clause 4?

4) Est-il interdit à un État, en vertu du principe de coopération loyale, de décrire à l'attention de la Cour […], dans le cadre d'une procédure préjudicielle en interprétation, un cadre législatif national qui ne correspond intentionnellement pas à la réalité et le juge est-il tenu, en l'absence de toute autre interprétation du droit national satisfaisant également aux obligations découlant de l'appartenance à l'Union européenne, d'interpréter si possible le droit national conformément à l'interprétation donnée par l'État?

5) Les conditions applicables au contrat ou à la relation de travail, prévues par la directive [91/533], et notamment son article 2, paragraphes 1 et 2, sous e), comprennent-elles l'indication des hypothèses dans lesquelles le contrat de travail à durée déterminée peut se transformer en contrat à durée indéterminée?

6) En cas de réponse affirmative à la question précédente, une modification rétroactive du cadre législatif qui ne garantirait pas au travailleur salarié la possibilité de faire valoir ses droits découlant de cette directive, c'est-à-dire le respect des conditions de travail indiquées dans le document d'engagement, est-elle contraire à l'article 8, paragraphe 1, de la directive [91/533] et aux objectifs visés par la directive [91/533], notamment à son deuxième considérant?

7) Les principes généraux du droit [de l'Union] en vigueur relatifs à la sécurité juridique, à la protection de la confiance légitime, à l'égalité des armes dans le procès, à la protection juridictionnelle effective, au droit à un tribunal indépendant, et plus généralement à un procès équitable, garantis par l'[article 6 TUE] – lu en combinaison avec l'article 6 de la convention [européenne] de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et avec les articles 46, 47 et 52, paragraphe 3, de la [Charte] – doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils font obstacle, dans le champ d'application de la directive [1999/70], à l'adoption par l'État italien, après un délai appréciable (trois ans et six mois), d'une disposition législative – telle que l'article 9 du décret-loi n° 70/2011 qui a ajouté à l'article 10 du décret législatif [n° 368/2001] un paragraphe 4 bis – qui vise à modifier les conséquences des procès en cours en portant directement préjudice au travailleur au bénéfice de l'employeur qu'est l'État et en supprimant la possibilité, prévue par l'ordre juridique national, de sanctionner la réitération abusive de contrats à durée déterminée?»

34. Dans l'affaire C-418/13, la Corte costituzionale a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Convient-il d'interpréter la clause 5, point 1, de l'[accord-cadre] en ce sens qu'elle s'oppose à l'application de l'article 4, paragraphes 1, dernière phrase, et 11, de la loi [nº 124/1999] – qui, après avoir réglementé les remplacements annuels pour les postes 'qui sont effectivement vacants et libres avant le 31 décembre', dispose que les postes sont pourvus par des remplacements annuels 'dans l'attente de l'achèvement des procédures de concours pour le recrutement de personnel enseignant titulaire' –, cette disposition permettant de recourir à des contrats à durée déterminée sans indiquer de délais précis pour l'achèvement des concours et sans prévoir le droit à la réparation du préjudice?

2) Les nécessités d'organisation du système scolaire italien, comme décrit ci-dessus, constituent-elles des raisons objectives au sens de la clause 5, point 1, de l'[accord-cadre], de nature à rendre compatible avec le droit de l'Union une réglementation telle que la réglementation italienne qui ne prévoit pas, pour l'engagement du personnel scolaire à durée déterminée, le droit à la réparation du préjudice?»

V – **La procédure devant la Cour**

35. Les décisions de renvoi sont parvenues à la Cour les 17 janvier (affaire C-22/13), 7 février (affaires C-61/13 à C-63/13) et 23 juillet 2013 (affaire C-418/13). Par ordonnance du président de la Cour du 8 mars 2013, les affaires C-22/13 et C-61/13 à C-63/13 ont été jointes. Des observations écrites ont été déposées par M[mes] Mascolo, Forni, Racca et Russo (affaires C-22/13 et C-61/13 à C-63/13), M[mes] Napolitano, Cittadino et Zangari, MM. Perrella et Romano (affaire C-418/13), par le gouvernement italien ainsi que par la Commission européenne. La Federazione Gilda-Unams, la Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC CGIL) et la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) n'ont déposé des observations que dans l'affaire C-62/13. Le gouvernement polonais a déposé des observations dans les affaires C-22/13 et C-61/13 à C-63/13 et le gouvernement grec uniquement dans l'affaire C-418/13.

36. Par décision du 11 février 2014, la Cour a décidé de joindre les affaires C-22/13, C-61/13 à C-63/13 et C-418/13 aux fins de la procédure orale et de l'arrêt, conformément à l'article 54, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour.

37. Dans la perspective de la tenue d'une audience conjointe dans ces affaires, la Cour a, en application de l'article 61, paragraphe 2, de son règlement de procédure, invité les parties souhaitant comparaître à se concerter sur leurs positions respectives, à concentrer leurs plaidoiries sur l'interprétation de la clause 5 de l'accord-cadre et à répondre à la septième question posée dans les affaires C-61/13 et C-62/13.

38. Au cours de l'audience du 27 mars 2013, des observations orales ont été présentées au nom de M[mes] Mascolo, Forni, Racca, Russo, Napolitano et Cittadino, du Ministero, du Comune di Napoli, de la Federazione Gilda-Unams, de la Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC CGIL), de la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), du gouvernement italien ainsi que de la Commission.

VI – **Analyse**

A – *Sur la compétence de la Cour et la recevabilité des demandes de décision préjudicielle*

39. En premier lieu, dans leurs observations écrites, le Comune di Napoli, le gouvernement italien et la Commission ont contesté la recevabilité de la quatrième question dans les affaires C-22/13, C-61/13 et C-62/13 et de la troisième question dans l'affaire C-63/13.

40. Ces questions portent, premièrement, sur l'interprétation du principe de coopération loyale eu égard au comportement d'un État membre dans le cadre d'une procédure préjudicielle précédente. En effet, la prémisse de la première question posée dans les affaires C-22/13, C-61/13 et C-62/13 est que l'interprétation du droit national exposée par le gouvernement italien est incorrecte. Partant de cette prémisse, le Tribunale di Napoli se réfère, dans sa quatrième question, à l'interprétation du cadre juridique national fournie par le gouvernement italien dans l'affaire Affatato [6]. Selon elle, cette dernière interprétation ne correspond pas à celle qui a été exposée par le gouvernement italien dans le cadre des présentes affaires. Par conséquent, elle se demande si l'État italien a, de ce fait, violé son obligation de coopération loyale.

41. Deuxièmement, cette juridiction [7] cherche également à savoir si l'obligation de coopération loyale l'oblige, lorsqu'elle interprète son droit interne conformément au droit de l'Union, à suivre l'interprétation fournie à la Cour dans un autre contexte par l'État membre auquel elle appartient, même lorsque cette interprétation a été jugée erronée par une juridiction interne de degré supérieur [8].

42. Je rappelle que, dans le cadre de la répartition des fonctions entre la Cour et les juridictions nationales qui gouverne la procédure de renvoi préjudiciel, la Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur le comportement d'un État membre ni sur l'interprétation des règles de droit national. Il appartient aux seules juridictions nationales, et non à la Cour, d'interpréter le droit national [9] et, partant, de trancher les litiges liés à cette interprétation.

43. En second lieu, je dois écarter les arguments avancés dans l'affaire C-63/13 par le Comune di Napoli, selon lesquels la demande de décision préjudicielle adressée à la Cour est irrecevable. Celui-ci a essentiellement fait valoir que l'interprétation de la clause 5 de l'accord-cadre ne serait pas nécessaire. En effet, le Comune di Napoli soutient qu'il ressort de la décision de renvoi que le Tribunale di Napoli considère, sur la base des indications fournies par la jurisprudence de la Cour, que les mesures préventives et les sanctions adoptées par la législation italienne pour transposer l'accord-cadre sont insuffisantes, de sorte que, en examinant toutes les circonstances du cas d'espèce, il aurait pu recourir à l'interprétation conforme pour sa décision.

6 — Dans cette affaire, le gouvernement italien avait soutenu que l'article 5, paragraphe 4 bis, du décret législatif nº 368/2001, qui prévoit que les contrats à durée déterminée successifs excédant une durée de 36 mois sont transformés en contrats de travail à durée indéterminée, était applicable au secteur public. Voir ordonnance Affatato (C-3/10, EU:C:2010:574, point 48).

7 — En ce qui concerne cet aspect de la question, la juridiction de renvoi part d'une prémisse différente, à savoir que le droit national pourrait être interprété en ce sens que l'article 5, paragraphe 4 bis, du décret législatif nº 368/2001, qui prévoit la requalification des contrats à durée déterminée successifs excédant une durée de 36 mois en contrats à durée indéterminée, s'applique au secteur public, y compris à l'école. Voir note en bas de page 5 des présentes conclusions.

8 — La juridiction de renvoi indique que la Corte suprema di cassazione, dans son arrêt nº 10127/12, a exclu l'application au secteur public, y compris à celui de l'école, de l'article 5, paragraphe 4 bis, du décret législatif nº 368/2001 et, partant, en substance, que les observations dans l'affaire Affatato ne correspondent pas à la réalité (voir ordonnance Affatato, EU:C:2010:574, point 48).

9 — Voir, en ce sens, arrêts Dietz (C-435/93, EU:C:1996:395, point 39); Thibault (C-136/95, EU:C:1998:178, point 21), et Bouanich (C-265/04, EU:C:2006:51, point 51).

44. Je rappelle que, dans le cadre de la coopération judiciaire instaurée à l'article 267 TFUE, les questions portant sur le droit de l'Union bénéficient d'une présomption de pertinence. Le rejet par la Cour d'une demande formée par une juridiction nationale n'est possible que dans des situations particulières [10]. En outre, la juridiction nationale est seule compétente pour apprécier tant la nécessité d'une décision préjudicielle que la pertinence des questions qu'elle pose à la Cour [11].

B – *Sur le fond*

45. Par leurs questions préjudicielles, les juridictions de renvoi cherchent essentiellement à savoir si une réglementation nationale relative au secteur de l'école publique, telle que la réglementation italienne en cause au principal, est conforme à l'accord-cadre. En particulier, le Tribunale di Napoli s'interroge sur la compatibilité de diverses dispositions de la législation italienne avec la clause 5 de l'accord-cadre ainsi qu'avec plusieurs principes généraux du droit de l'Union ou dispositions de la Charte.

46. Dans le cadre d'un renvoi préjudiciel, la Cour n'est pas compétente pour statuer sur la compatibilité d'une mesure nationale avec le droit de l'Union. Toutefois, elle peut fournir à la juridiction nationale tous les éléments d'interprétation relevant du droit de l'Union qui peuvent lui permettre d'apprécier cette compatibilité en vue du jugement de l'affaire dont elle est saisie [12].

1. Remarques liminaires

47. La présente affaire s'inscrit dans un contexte juridique complexe [13]. Il me semble donc nécessaire de commencer par rappeler les éléments essentiels du système national de remplacement du personnel enseignant applicable au secteur de l'école publique [14], avant de procéder à l'examen des questions préjudicielles. En m'appuyant sur les informations qui ressortent des décisions de renvoi ainsi que sur celles recueillies lors de l'audience, le système mis en place par la législation italienne me paraît fonctionner, en substance, de la manière suivante.

48. Les décrets législatifs n^{os} 165/2001 et 368/2001 ont transposé en droit italien l'accord-cadre, respectivement, dans le secteur public et le secteur privé. Toutefois, il ressort des décisions de renvoi que la réglementation nationale en cause au principal applicable à l'école publique déroge sur certains aspects essentiels à ces décrets législatifs.

49. La titularisation du personnel enseignant s'effectue, en vertu de cette réglementation, par deux voies différentes, à savoir, pour 50 % des postes vacants par année scolaire, par concours sur titres et épreuves et, pour les 50 % restants, sur la base des listes permanentes d'aptitude sur lesquelles sont inscrits, notamment, les enseignants ayant déjà réussi un tel concours [15]. Ainsi, il est pourvu aux postes vacants par des remplacements annuels, «dans l'attente de procédures de concours pour le recrutement de personnel enseignant titulaire» [16], en puisant dans lesdites listes. La progression dans ces listes, qui peut conduire à la titularisation, est liée à la répétition des missions de remplacement.

10 — Arrêt Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, point 35).

11 — Arrêt Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557; point 32).

12 — Arrêt Azienda Agro-Zootecnica Franchini et Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, point 35 et jurisprudence citée).

13 — Je dois souligner que celui-ci a été exposé de manière assez confuse par les décisions de renvoi émanant du Tribunale di Napoli.

14 — Il ressort du dossier que la notion d'école publique doit se comprendre comme excluant l'école communale.

15 — Voir articles 399, paragraphe 1, ainsi que 401, paragraphes 1 et 2, du décret législatif n° 297/1994.

16 — Voir article 4, paragraphe 1, de la loi n° 124/1999.

50. À cet égard, il résulte des observations écrites des requérants au principal dans l'affaire C-418/13 ainsi que des observations de la Commission lors de l'audience de plaidoiries que, sur les listes permanentes d'aptitude, figureraient non seulement les noms des enseignants lauréats de concours publics sur titres et épreuves qui n'ont pas réussi à obtenir un poste de titulaire, mais aussi ceux des enseignants qui ont fréquenté les écoles de spécialisation pour l'enseignement et ont donc suivi des cours d'habilitation à l'enseignement. Ainsi, ce système de progression dans la liste d'aptitude, qui est fondé sur l'ancienneté acquise par la personne qui y est inscrite, permet la titularisation, d'une part, des enseignants lauréats de concours publics et, d'autre part, de ceux qui n'ont jamais réussi un tel concours mais ont suivi les cours d'habilitation mentionnés ci-dessus.

51. La Corte costituzionale relève à cet égard que les procédures de concours ont été interrompues entre 1999 et 2011 [17] et que cette période s'est caractérisée par un nombre très limité d'engagements sous contrat de travail à durée indéterminée dans le secteur scolaire et par une nette diminution, entre 2007 et 2012, du nombre des contrats de travail à durée déterminée.

52. Il ressort également du dossier que l'accès aux écoles de spécialisation aurait été suspendu pour une durée indéterminée par la loi nº 133, du 25 juin 2008.

53. C'est dans ce contexte que doivent être examinées les questions préjudicielles.

2. Sur la première question

54. Par la première question posée par le Tribunale di Napoli dans les affaires C-22/13, C-61/13 et C-62/13 ainsi que par les première et seconde questions posées par la Corte costituzionale dans l'affaire C-418/13, qu'il convient d'examiner ensemble, ces juridictions de renvoi souhaitent savoir, essentiellement, si la législation italienne applicable aux contrats de travail à durée déterminée conclus avec des enseignants effectuant des remplacements dans le secteur de l'école publique comporte des mesures suffisantes pour prévenir et sanctionner le recours abusif à de tels contrats et, partant, si elle est conforme à la clause 5 de l'accord-cadre [18].

55. Afin de déterminer si la législation nationale en cause au principal comporte des mesures suffisantes au sens de cette disposition, j'examinerai, en premier lieu, le champ d'application de l'accord-cadre avant de me pencher, en second lieu, sur l'interprétation de celle-ci à la lumière de la jurisprudence pertinente.

a) Sur le champ d'application de l'accord-cadre

56. Le gouvernement grec soutient qu'un État membre pourrait dispenser totalement le secteur de l'enseignement des obligations imposées par la clause 5, point 1, de l'accord-cadre. À l'appui de cet argument, il fait valoir que cette clause permet de prendre en compte les «besoins de secteurs spécifiques et/ou de catégories de travailleurs».

17 — Il ressort du dossier que de nouvelles procédures de concours ont été organisées en 2012.

18 — Il ressort des écritures de la Commission que celle-ci a initié des procédures en manquement faisant grief à la République italienne de ne pas avoir adopté de mesures propres à prévenir l'utilisation abusive de contrats à durée déterminée successifs dans le secteur de l'école.

57. Je rappelle, à cet égard, que le champ d'application de l'accord-cadre est défini à la clause 2, point 1, lue en combinaison avec la clause 3, point 1, de cet accord-cadre. Ainsi, selon une jurisprudence bien établie de la Cour, il ressort du libellé même de cette première disposition que l'accord-cadre a un champ d'application large dont aucun secteur particulier n'est en principe exclu [19]. En effet, il vise de façon générale les «travailleurs à durée déterminée ayant un contrat ou une relation de travail défini par la législation, les conventions collectives ou les pratiques en vigueur dans chaque État membre».

58. En outre, la Cour a déjà jugé que la notion de «travailleur à durée déterminée» [20] englobe l'ensemble des travailleurs, sans opérer de distinction selon la qualité publique ou privée de l'employeur auquel ils sont liés [21].

59. Dès lors, les contrats ou les relations de travail à durée déterminée conclus dans le secteur de l'enseignement public ne sauraient être exclus du champ d'application de cet accord-cadre [22]. Je dois donc écarter l'argument avancé par le gouvernement grec dans le cadre de la première question dans l'affaire C-418/13.

b) Sur l'interprétation de la clause 5, point 1, de l'accord-cadre

60. Il ressort de la clause 1 de l'accord-cadre que l'objet de celui-ci est d'établir un cadre pour prévenir les abus résultant de l'utilisation de contrats ou de relations de travail à durée déterminée successifs [23]. Ce cadre prévoit donc un certain nombre de dispositions protectrices minimales destinées à éviter la précarisation de la situation des salariés [24], et donc la fragilisation de ces derniers en raison du fait qu'ils sont engagés sous un contrat à durée déterminée pendant une longue période [25]. En effet, cette catégorie de salariés risque ainsi, durant une partie substantielle de sa carrière professionnelle, d'être exclue du bénéfice de la stabilité de l'emploi, laquelle constitue pourtant, ainsi qu'il ressort de l'accord-cadre, un élément majeur de la protection des travailleurs [26].

61. À cet effet, ledit cadre comporte deux types de mesures: des mesures de prévention des abus, prévues à la clause 5, paragraphe 1, et des mesures de sanction des abus, prévues notamment à la clause 5, paragraphe 2, sous b), de l'accord-cadre [27].

19 — Arrêts Adeneler e.a. (C-212/04, EU:C:2006:443, point 56); Angelidaki e.a. (C-378/07 à C-380/07, EU:C:2009:250, points 114 et 166); ordonnance Koukou (C-519/08, EU:C:2009:269, point 71); arrêts Sorge (C-98/09, EU:C:2010:369, points 30 et 31); Gavieiro Gavieiro et Iglesias Torres (C-444/09 et C-456/09, EU:C:2010:819, point 39), ainsi que Della Rocca (C-290/12, EU:C:2013:235, point 34).

20 — En vertu de la clause 3 de l'accord-cadre, un travailleur à durée déterminée est «une personne ayant un contrat ou une relation de travail à durée déterminée conclu directement entre l'employeur et le travailleur où la fin du contrat ou de la relation de travail est déterminée par des conditions objectives telles que l'atteinte d'une date précise, l'achèvement d'une tâche déterminée ou la survenance d'un événement déterminé».

21 — Arrêts Adeneler e.a. (EU:C:2006:443, point 56) ainsi que Della Rocca (EU:C:2013:235, point 34).

22 — En vertu de la clause 2, point 2, du même accord-cadre, les États membres et/ou les partenaires sociaux n'ont la faculté de soustraire au domaine d'application de cet accord-cadre que les «relations de formation professionnelle et d'apprentissage» ainsi que les «contrats ou relations de travail conclus dans le cadre d'un programme de formation, insertion et reconversion professionnelles public spécifique et soutenu par les pouvoirs publics». Arrêts Adeneler e.a. (EU:C:2006:443, point 57) ainsi que Della Rocca (EU:C:2013:235, point 35).

23 — Arrêt Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, point 26).

24 — – Arrêts Adeneler e.a. (EU:C:2006:443, point 63); Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, point 88), ainsi que Angelidaki e.a. (EU:C:2009:250, point 73). Au sein de l'Union, la plupart des nouveaux emplois créés ces dernières années (même avant la crise) sont fondés sur des contrats temporaires et d'autres formes d'emploi atypiques. Voir communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 18 avril 2012, intitulée «Vers une reprise génératrice d'emplois» [COM(2012) 173 final, p. 12].

25 — Le point 6 des considérations générales de l'accord-cadre énonce que les contrats à durée indéterminée sont la forme générale de relations de travail et contribuent à la qualité de vie des travailleurs concernés et à l'amélioration de la performance.

26 — Arrêt Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, point 64). La Cour a également jugé qu'il ressort du deuxième alinéa du préambule de l'accord-cadre et du point 8 des considérations générales de celui-ci que ce n'est que dans certaines circonstances que des contrats de travail à durée déterminée sont susceptibles de répondre aux besoins tant des employeurs que des travailleurs. Voir ordonnance Vassilakis e.a. (C-364/07, EU:C:2008:346, point 83).

27 — Voir conclusions de l'avocat général Poiares Maduro dans l'affaire Marrosu et Sardino (C-53/04, EU:C:2005:569, point 29).

i) Sur l'existence de mesures de prévention des abus

62. Les États membres ont l'obligation («adoption effective et contraignante») d'introduire une ou plusieurs des mesures énumérées à la clause 5, point 1, sous a) à c), de l'accord-cadre, dès lors que leur droit interne ne comporte pas déjà de mesures légales équivalentes [28]. Les mesures concernées par ladite clause ont trait, respectivement, à des raisons objectives justifiant le renouvellement de contrats ou de relations de travail à durée déterminée successifs, à la durée maximale totale de ces contrats ou relations de travail et au nombre de ceux-ci.

63. Les juridictions de renvoi, les requérants dans les affaires au principal et la Commission s'accordent, en substance, sur le fait que la législation italienne en cause au principal ne prévoit ni le nombre de ces contrats successifs ni leur durée maximale, au sens de la clause 5, point 1, sous b) et c), de l'accord-cadre. En particulier, le Tribunale di Napoli indique que, depuis l'entrée en vigueur du décret législatif nº 70/2011, l'article 10, paragraphe 4 bis, du décret législatif nº 368/2001 exclut l'application au secteur de l'école publique de l'article 5, paragraphe 4 bis, dudit décret, qui prévoit que les contrats de travail à durée déterminée excédant une durée de 36 mois sont requalifiés en contrats de travail à durée indéterminée, ce qui permettrait un nombre de renouvellements indéfini.

64. Selon mon analyse du dossier, je partage ce point de vue. Ainsi, si ladite législation en cause ne relève ni du point 1, sous b), ni du point 1, sous c), de la clause 5 de l'accord-cadre, il convient d'examiner si elle comporte une mesure préventive au sens du point 1, sous a), de cette clause ou, à défaut, une mesure équivalente à celles énoncées à ladite clause 5.

65. Ainsi qu'il ressort de l'ensemble des observations écrites, cette question doit trouver une réponse dans la jurisprudence de la Cour, précisément dans l'arrêt Kücük [29]. Cet arrêt porte sur le point de savoir si le besoin temporaire en personnel de remplacement prévu par une réglementation nationale peut constituer une raison objective au sens de la clause 5, point 1, sous a), de l'accord-cadre. Il serait donc utile de rappeler brièvement le raisonnement développé par la Cour dans ledit arrêt.

66. En premier lieu, la Cour a jugé que la notion de raisons objectives justifiant dans un contexte particulier le renouvellement de contrats ou de relations de travail à durée déterminée doit viser des circonstances précises et concrètes caractérisant une activité déterminée et, partant, de nature à justifier dans ce contexte particulier l'utilisation de contrats de travail à durée déterminée successifs [30]. En revanche, une disposition nationale qui se bornerait à autoriser, de manière générale et abstraite par une norme législative ou réglementaire, le recours à des contrats de travail à durée déterminée successifs ne serait pas conforme auxdites exigences [31].

67. En deuxième lieu, la Cour a estimé qu'une disposition qui permet le renouvellement de contrats à durée déterminée pour remplacer d'autres salariés qui se trouvent momentanément dans l'impossibilité d'exercer leurs fonctions n'est pas en soi contraire à l'accord-cadre [32]. À cet égard, la Cour a précisé que le fait qu'une administration dispose d'un effectif important rend inévitable le recours fréquent aux remplacements temporaires en raison, notamment, de l'indisponibilité d'employés bénéficiant de

28 — Arrêts Marrosu et Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517, points 44 et 50) ainsi que, plus récemment, Márquez Samohano (C-190/13, EU:C:2014:146, point 42).

29 — C-586/10, EU:C:2012:39. Concernant cet arrêt, voir le commentaire de Robin-Olivier, S., et Rémy, P., «La protection des travailleurs atypiques est-elle en régression? Double réflexion sur l'arrêt Kücük de la Cour de justice», *Revue de droit du travail,* 2013, p. 645.

30 — Voir, en ce sens, arrêts Adeneler e.a. (EU:C:2006:443, point 69); Angelidaki e.a. (EU:C:2009:250, point 97), ainsi que Kücük (EU:C:2012:39, point 27).

31 — Arrêts Adeneler e.a. (EU:C:2006:443, point 71) ainsi que Kücük (EU:C:2012:39, point 28).

32 — Arrêt Kücük (EU:C:2012:39, point 30).

congés de maladie, de congés de maternité, de congés parentaux ou autres. Selon elle, le remplacement temporaire de salariés dans ces circonstances peut constituer une raison objective au sens de la clause 5, point 1, sous a), de l'accord-cadre, justifiant le recours à des contrats à durée déterminée ainsi que leur renouvellement en fonction de la survenance des besoins [33].

68. Toutefois, la Cour a déclaré que, même si le remplacement du personnel absent peut, en principe, être admis comme une raison objective au sens de la clause 5, point 1, de l'accord-cadre, les autorités compétentes doivent veiller à ce que l'application concrète de cette raison objective, eu égard aux particularités de l'activité concernée et aux conditions de son exercice, soit conforme aux exigences de l'accord-cadre. Lors de l'application de la législation concernée, ces autorités doivent donc être en mesure de dégager des critères objectifs et transparents aux fins de vérifier si de tels contrats répondent effectivement à un besoin véritable ayant un caractère provisoire, et non pas permanent et durable [34].

69. Enfin, la Cour a jugé que le renouvellement de contrats à durée déterminée pour couvrir des besoins à caractère permanent et durable n'est pas justifié au sens de la clause 5, point 1, sous a), de l'accord-cadre. Elle a indiqué qu'il appartient à toutes les autorités de l'État membre concerné d'assurer, dans le cadre de leurs compétences respectives, le respect de la clause 5, point 1, sous a), de l'accord-cadre, en vérifiant concrètement que le renouvellement de contrats à durée déterminée successifs vise à couvrir des besoins provisoires et que la législation nationale concernée n'est pas utilisée, en fait, pour satisfaire des besoins permanents et durables de l'employeur en matière de personnel. En particulier, la Cour a affirmé qu'«il incombe à ces autorités d'examiner, dans chaque cas, toutes les circonstances de l'espèce, en prenant en considération, notamment, le nombre desdits contrats successifs conclus avec la même personne ou aux fins de l'accomplissement d'un même travail afin d'exclure que des contrats à durée déterminée, même conclus ostensiblement pour couvrir un besoin en personnel de remplacement, soient utilisés de façon abusive par les employeurs» [35].

70. J'observe que, dans les litiges au principal, la législation nationale en cause est formulée d'une manière plutôt générale et abstraite, sans lien tangible avec le contenu spécifique ni les conditions d'exercice concrètes de l'activité concernée par les contrats à durée déterminée successifs. Une telle réglementation ne paraît pas permettre, lors de son application par les autorités compétentes, de dégager des critères objectifs et transparents aux fins de vérifier l'existence d'un besoin réel de remplacement temporaire.

71. En outre, même si une réglementation nationale telle que celle en cause au principal peut, en principe, constituer une raison objective au sens de la clause 5, point 1, sous a), de l'accord-cadre [36], je me pose encore la question suivante: le système de renouvellement de contrats à durée déterminée successifs instauré par cette réglementation a-t-il été mis en œuvre uniquement pour couvrir des besoins provisoires de l'administration en personnel enseignant?

33 — Ibidem (point 31).

34 — Voir, en ce sens, ibidem (points 34 et 36).

35 — Ibidem (points 39 et 40).

36 — Par exemple, en raison du fait que le secteur scolaire dispose d'un effectif important pour lequel des remplacements temporaires sont nécessaires.

72. Cela ne semble pas être le cas. En effet, il ressort de la lecture des décisions de renvoi que ladite législation italienne applicable au secteur de l'école publique ne limite pas la conclusion ni le renouvellement de contrats de travail à durée déterminée successifs avec du personnel suppléant au remplacement du personnel temporairement absent. Au contraire, il me semble que le recours auxdits remplacements a également comme objectif de faire face à des besoins *permanents et durables en personnel* [37].

73. En particulier, la Corte costituzionale relève à cet égard que l'article 4, paragraphe 1, dernière phrase, de la loi nº 124/1999 précise qu'il est pourvu aux postes effectivement *vacants et libres* avant le 31 décembre par des remplacements annuels «dans l'attente de l'achèvement des procédures de concours pour le recrutement de personnel enseignant titulaire» [38]. Elle indique que cette disposition prévoit donc explicitement aussi le renouvellement de contrats de travail à durée déterminée de personnel remplaçant pour pourvoir à des postes vacants. Ainsi, même si ce recrutement de personnel remplaçant est en principe temporaire, le fait qu'aucun délai précis n'ait été fixé pour la mise en œuvre de concours de recrutement de personnel titulaire engendrerait une incertitude totale quant au moment du déroulement de ces concours. Ainsi que la Commission l'a fait valoir dans ses observations écrites et orales, ce moment est aléatoire car il dépend de l'existence des moyens financiers nécessaires et de décisions organisationnelles laissées à l'appréciation de l'administration.

74. Il s'ensuit, à mon avis, que la réglementation en cause au principal permet l'utilisation de contrats à durée déterminée aux fins de pourvoir «durablement à des besoins permanents» du secteur scolaire, utilisation qui est répréhensible et censée être prévenue par l'adoption d'une ou de plusieurs des mesures restrictives prévues à la clause 5 de l'accord-cadre [39].

75. Certes, la jurisprudence de la Cour indique que les États membres bénéficient, en vertu de la clause 5, point 1, de l'accord-cadre, d'une marge d'appréciation pour atteindre l'objectif visé par cette clause. Toutefois, elle ajoute que cette marge d'appréciation est soumise à la condition qu'ils garantissent le résultat imposé par le droit de l'Union, ainsi que cela résulte non seulement de l'article 288, troisième alinéa, TFUE, mais également de l'article 2, premier alinéa, de la directive 1999/70, lu à la lumière du considérant 17 de celle-ci [40].

76. Je ne pense pas que le résultat imposé par l'accord-cadre soit garanti par ladite réglementation en cause. À cet égard, je dois écarter les arguments avancés par le gouvernement italien et, en substance, par le gouvernement grec, selon lesquels la réglementation en matière d'engagement de personnel scolaire serait justifiée. Les justifications seraient, d'une part, la nécessité d'une flexibilité très élevée permettant de prendre en compte le rapport étroit entre le besoin de trouver des remplaçants et la variation cyclique et imprévisible de la population scolaire. D'autre part, il s'agirait de raisons d'ordre financier en vertu desquelles de nombreuses dispositions récentes tendant à limiter les dépenses publiques ont imposé des restrictions en termes de nombre de titularisations et de recours aux contrats à durée déterminée dans le secteur scolaire.

37 — «A system in which permanent jobs are done by individual temporary agents, who are replaced by other individual temporary agents, contravenes the framework agreement, in the letter of the law and in the spirit of the law. Employers cannot take the easy route of employing successive temporary personnel for permanent jobs. Besides, such a system is contrary to the principle that employment should be on the basis of an indeterminate period and that it is only possible to offer temporary contracts if there are objective reasons», Blanpain, R., *European Labour Law,* douzième édition, Wolters Kluwer, 2010, p. 472.

38 — C'est moi qui souligne. En effet, sur la base de cette disposition, plusieurs types de contrats à durée déterminée peuvent être conclus entre l'administration et les enseignants: i) remplacements annuels dans le tableau des effectifs «de droit», pour les postes libres et vacants, c'est-à-dire sans titulaire, venant à échéance au terme de l'année scolaire (31 août); ii) remplacements temporaires dans le tableau des effectifs «de fait», pour les postes non vacants mais libres, venant à échéance au terme des activités pédagogiques (30 juin), et, enfin, iii) remplacements temporaires, ou de courte durée, dans les autres hypothèses, destinés à durer jusqu'à ce que disparaissent les circonstances qui les ont nécessités.

39 — Voir conclusions de l'avocat général Jääskinen dans l'affaire Jansen (C-313/10, EU:C:2011:593, point 35).

40 — Arrêts Angelidaki e.a. (EU:C:2009:250, point 80) ainsi que Kücük (EU:C:2012:39, point 48).

77. En ce qui concerne, en premier lieu, l'argument relatif à la flexibilité du secteur de l'enseignement, ainsi que l'a relevé la Corte costituzionale, il est vrai que, dans la mesure où il correspond au droit fondamental à l'éducation, le service scolaire est susceptible d'être activé à la demande. Le mécanisme destiné à répondre au besoin de personnel remplaçant exige une certaine flexibilité liée à des facteurs tels que, notamment, l'évolution de la population scolaire ou les congés de maladie ou de maternité. Ainsi, selon cette juridiction, en principe, le système des listes permanentes d'aptitude, associé à celui du concours public, est de nature à garantir le respect de critères objectifs lors de l'engagement de personnel scolaire sous contrat de travail à durée déterminée. Il permet également à ce personnel d'avoir une chance raisonnable de devenir titulaire d'un poste permanent et d'être engagé sous contrat de travail à durée indéterminée.

78. Toutefois, ainsi qu'il résulte du point 73 des présentes conclusions, le fait qu'aucun délai précis n'ait été fixé pour la mise en œuvre des concours publics, qui ont été bloqués pendant plus de dix ans [41], implique une incertitude totale quant au moment du déroulement de ces concours et démontre que des contrats à durée déterminée ont été utilisés pour répondre aux besoins permanents et durables de l'administration concernée, ce qu'il incombe aux juridictions de renvoi d'apprécier.

79. S'agissant, en second lieu, de l'argument tiré des restrictions financières imposées récemment par de nombreuses dispositions nationales dans le secteur scolaire, j'estime que celles-ci ne sauraient justifier le recours abusif aux contrats à durée déterminée successifs. Il revient donc aux juridictions de renvoi d'apprécier si des restrictions financières imposées à une administration publique par de nombreuses dispositions sont une justification suffisamment concrète de l'utilisation des contrats à durée déterminée, telle que l'exige la jurisprudence de la Cour mentionnée aux points 66 à 69 des présentes conclusions. En effet, selon cette jurisprudence, des dispositions nationales qui se borneraient à autoriser, de manière générale et abstraite par une norme législative ou réglementaire, le recours à des contrats de travail à durée déterminée successifs ne seraient pas conformes aux exigences de justification, par des circonstances précises et concrètes, de l'utilisation des contrats à durée déterminée successifs. La Cour a jugé à cet égard que ces circonstances peuvent résulter, notamment, de la nature particulière des tâches pour l'accomplissement desquelles de tels contrats ont été conclus et des caractéristiques inhérentes à celles-ci ou, le cas échéant, de la poursuite d'un objectif légitime de politique sociale d'un État membre [42].

80. En outre, des dispositions générales imposant des restrictions financières laissent à l'employeur du secteur scolaire public une grande liberté de conclure abusivement des contrats à durée déterminée alors que l'accord-cadre a pour objectif de prévenir un tel abus. Il me semble que cette liberté va au-delà de la marge d'appréciation dont disposent les États membre au sens de l'accord-cadre.

81. Par conséquent, ainsi qu'il ressort du point 30 des présentes conclusions, même si le système en cause au principal est en principe structuré de manière à répondre aux raisons objectives visées à la clause 5, point 1, sous a), de l'accord-cadre, le gouvernement italien n'a pas apporté la preuve de l'existence d'éléments concrets de justification. Je me réfère notamment à la nature provisoire et non permanente de l'utilisation réitérée de contrats à durée déterminée dans le secteur scolaire. Au contraire, il me semble ressortir clairement du dossier que l'utilisation de tels contrats est abusive par certains aspects en ce qu'elle a pour objectif de répondre aux *besoins structurels de personnel enseignant*. Ces besoins structurels ressortent de la quantité considérable de personnel qui a été placée dans une situation professionnelle précaire pendant plus de dix ans, et cela sans qu'aucune limite n'ait

41 — Voir point 51 des présentes conclusions.

42 — Arrêts Angelidaki e.a. (EU:C:2009:250, point 96) ainsi que Kücük (EU:C:2012:39, point 27). La Cour mentionne en tant qu'objectifs légitimes de politique sociale les mesures visant à protéger la grossesse et la maternité ainsi qu'à permettre aux hommes et aux femmes de concilier leurs obligations professionnelles et familiales (arrêt Kücük, EU:C:2012:39, point 33).

été prévue quant au nombre de renouvellements des contrats ni quant à la durée maximale desdits contrats. À mon avis, une bonne partie de ces postes aurait pu être pourvue de manière permanente par des contrats à durée indéterminée tout en conservant la nécessaire flexibilité visée à juste titre par la Corte costituzionale.

82. Par conséquent, il incombe aux juridictions de renvoi d'apprécier si le recours à d'enseignants pendant de longues périodes au moyen de plusieurs contrats à durée déterminée, tel qu'il ressort des circonstances de l'espèce au principal, est conforme à la clause 5 de l'accord-cadre.

ii) Sur l'existence de mesures de sanction des abus

83. Selon les juridictions de renvoi, la législation en cause au principal ne comporte pas de sanction du recours abusif à des contrats à durée déterminée. En effet, à la suite de l'entrée en vigueur du décret législatif nº 70/2011, les contrats de travail à durée déterminée ne pourraient être transformés en contrats de travail à durée indéterminée, selon l'article 4, paragraphe 14 bis, de la loi nº 124/1999, qu'en cas de titularisation sur la base des listes d'aptitude. En outre, il ressort des décisions de renvoi que, dans le secteur scolaire, le régime de la réparation du préjudice subi par un salarié à la suite d'un recours abusif aux contrats à durée déterminée est exclu [43].

84. Selon la clause 5, paragraphe 2, de l'accord-cadre, les États membres, après consultation des partenaires sociaux, et/ou les partenaires sociaux, «lorsque c'est approprié», déterminent sous quelles conditions les contrats à durée déterminée, d'une part, sont considérés comme successifs et, d'autre part, sont réputés conclus pour une durée indéterminée. Ils disposent donc d'une large marge d'appréciation afin de déterminer, en fonction du contexte social et légal existant, s'il convient d'adopter des mesures de requalification [44].

85. Toutefois, selon une jurisprudence constante de la Cour, lorsqu'un recours abusif à des contrats de travail à durée déterminée successifs a eu lieu, une mesure présentant des garanties effectives et équivalentes de protection des travailleurs doit pouvoir être appliquée pour sanctionner dûment cet abus et effacer les conséquences de la violation du droit de l'Union. En effet, selon les termes mêmes de l'article 2, premier alinéa, de la directive 1999/70, les États membres doivent «prendre toute disposition nécessaire leur permettant d'être à tout moment en mesure de garantir les résultats imposés par [ladite] directive» [45], que ce soit en transformant ces relations en contrats de travail à durée indéterminée ou par l'octroi de dommages et intérêts [46].

43 — Selon le Tribunale di Napoli, l'article 36, paragraphe 5, du décret législatif nº 165/2001, même s'il prévoit en théorie l'indemnisation du préjudice subi par le travailleur du secteur public illégalement recruté à durée déterminée, ne permettrait pas à ce dernier d'obtenir une indemnisation. En effet, la Corte suprema di cassazione, dans son arrêt nº 10127/12, aurait jugé que cette disposition n'est pas applicable lorsque les contrats à durée déterminée ont excédé la limite maximale de 36 mois, au motif que le recrutement à durée déterminée a été effectué en conformité avec la législation et que le vice ne concerne pas les modalités de l'exercice de la prestation de travail. Elle aurait également jugé qu'un travailleur illégalement recruté à durée déterminée ne subit aucun dommage dès lors qu'il a perçu une rémunération au titre de ce contrat et qu'il ne pouvait ignorer la nullité de celui-ci.

44 — Voir conclusions de l'avocat général Poiares Maduro dans l'affaire Marrosu et Sardino (EU:C:2005:569, point 30).

45 — Voir, notamment, arrêt Vassallo (C-180/04, EU:C:2006:518, point 38 et jurisprudence citée).

46 — Voir, notamment, arrêt Angelidaki e.a. (EU:C:2009:250, points 160 à 166).

86. En l'espèce, ainsi qu'il ressort des points 63, 64, 78 et 83 des présentes conclusions, la réglementation en cause au principal, telle que décrite dans les décisions de renvoi, ne comporte de mesures suffisantes ni pour prévenir ni pour sanctionner le recours abusif aux contrats à durée déterminée successifs, au sens de la clause 5 de l'accord-cadre. Cette privation de protection du personnel enseignant dans le secteur scolaire va manifestement au-delà de ce qu'autorise le libellé de la clause 5, points 1 et 2, de l'accord-cadre, et est contraire au cadre fixé par celui-ci [47], ce qu'il incombe aux juridictions nationales de vérifier.

c) Conclusion intermédiaire

87. Une législation nationale, telle que la législation italienne en cause au principal, qui, d'une part, autorise le renouvellement de contrats à durée déterminée pour pourvoir à des postes vacants d'enseignants et de personnel ATA des écoles publiques, dans l'attente de la mise en œuvre de procédures de concours pour le recrutement de personnel titulaire, sans qu'il y ait la moindre certitude quant à la date à laquelle ces procédures s'achèveront et, partant, sans définir de critères objectifs et transparents permettant de vérifier si le renouvellement desdits contrats répond effectivement à un besoin véritable et est de nature à atteindre l'objectif poursuivi et nécessaire à cet effet, et, d'autre part, ne prévoit aucune mesure visant à prévenir et sanctionner le recours abusif à des contrats de travail à durée déterminée successifs dans le secteur scolaire, ne saurait être considérée comme justifiée par des raisons objectives au sens de la clause 5, point 1, sous a), de l'accord-cadre. Toutefois, c'est aux juridictions de renvoi, compte tenu des considérations qui précèdent, qu'il appartiendra d'apprécier si ces circonstances sont réunies dans les affaires au principal.

3. Sur les deuxième et troisième questions

88. Dès lors que je propose de répondre par la négative à la première question, je considère qu'il n'est pas nécessaire de répondre aux deuxième et troisième questions dans les affaires C-22/13, C-61/13 et C-62/13 ni aux première et deuxième questions dans l'affaire C-63/13, qui concernent la conformité de ladite réglementation nationale en cause avec l'accord-cadre.

4. Sur les cinquième à septième questions

89. Eu égard à la proposition de réponse à la première question, la juridiction de renvoi dans les affaires C-22/13 et C-61/13 à C-63/13 dispose de tous les éléments nécessaires pour résoudre utilement les litiges au principal [48].

47 — Le gouvernement italien relève, à cet égard, que le droit national pourrait offrir des solutions en ce sens, ce que semblent confirmer les observations de certains des requérants au principal en faisant référence au récent décret-loi nº 104, du 12 septembre 2013. Selon ces requérants, ce décret-loi pourrait permettre la stabilisation des employés du secteur scolaire ayant accumulé des périodes de service dépassant 36 mois, par leur titularisation pour la période couvrant les années 2014 à 2016.

48 — Dans ses arrêts Scattolon (C-108/10, EU:C:2011:542, point 84) et Carratù (C-361/12, EU:C:2013:830, point 49), la Cour a déclaré que, eu égard à ses autres réponses dans ces affaires, il n'était plus besoin de répondre, respectivement, aux quatrième et sixième questions préjudicielles dans ces affaires, qui étaient formulées dans des termes analogues à ceux de la septième question dans les affaires C-61/13 et C-62/13.

VII – **Conclusion**

90. Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par le Tribunale di Napoli dans les affaires C-22/13 et C-61/13 à C-63/13 et par la Corte costituzionale dans l'affaire C-418/13 comme suit:

Une législation nationale, telle que celle en cause au principal, qui, d'une part, autorise le renouvellement de contrats à durée déterminée pour pourvoir à des postes vacants d'enseignants et de personnel administratif, technique et auxiliaire des écoles publiques, dans l'attente de la mise en œuvre de procédures de concours pour le recrutement de personnel titulaire, sans qu'il y ait la moindre certitude quant à la date à laquelle ces procédures s'achèveront et, partant, sans définir de critères objectifs et transparents permettant de vérifier si le renouvellement desdits contrats répond effectivement à un besoin véritable et est de nature à atteindre l'objectif poursuivi et nécessaire à cet effet, et, d'autre part, ne prévoit aucune mesure visant à prévenir et sanctionner le recours abusif à des contrats de travail à durée déterminée successifs dans le secteur scolaire, ne saurait être considérée comme justifiée par des raisons objectives au sens de la clause 5, point 1, sous a), de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, conclu le 18 mars 1999, qui figure à l'annexe de la directive 1999/70/CE du Conseil, du 28 juin 1999, concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée. Toutefois, c'est aux juridictions de renvoi, compte tenu des considérations qui précèdent, qu'il appartiendra d'apprécier si ces circonstances sont réunies dans les affaires au principal.