Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (dixième chambre)

13 mai 2026 *

« Manquement d'État – Article 258 TFUE – Politique sociale – Directive 1999/70/CE – Accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée – Clause 5, point 1 – Obligation pour les États membres d'introduire des mesures visant à prévenir et à sanctionner le recours abusif aux contrats de travail à durée déterminée successifs – Absence de telles mesures – Notion de "raisons objectives" justifiant le renouvellement de tels contrats »

Dans l'affaire C-155/25,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE, introduit le 21 février 2025,

Commission européenne, représentée par M^mes^ S. Delaude et D. Recchia, en qualité d'agents,

partie requérante,

contre

République italienne, représentée par M. S. Fiorentino, en qualité d'agent, assisté de M^mes^ A. Berti Suman et L. Fiandaca, avvocati dello Stato,

partie défenderesse,

LA COUR (dixième chambre),

composée de M. J. Passer, président de chambre, MM. D. Gratsias et B. Smulders (rapporteur), juges,

avocat général : M. R. Norkus,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

* Langue de procédure : l'italien.

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission européenne demande à la Cour :

– de constater que, en n'ayant pas pris de mesures visant à prévenir l'utilisation abusive de contrats à durée déterminée successifs pour le personnel administratif, technique et auxiliaire (ci-après le « personnel ATA ») de remplacement employé dans les établissements d'enseignement publics, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la clause 5 de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, 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 1999, L 175, p. 43), et

– de condamner la République italienne aux dépens.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

2 La clause 5 de l'accord-cadre, intitulée « Mesures visant à prévenir l'utilisation abusive », énonce, à son point 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. »

Le droit italien

3 Le decreto legislativo n. 297 – Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado (décret législatif n° 297, portant approbation du texte unique des dispositions applicables en matière d'enseignement et relatives aux écoles de tout type et de tout niveau), du 16 avril 1994 (GURI n° 115, du 19 mai 1994, supplément ordinaire n° 79) (ci-après le « décret législatif n° 297/1994 »), dispose, à son article 554 :

« 1. Les titularisations pour les fonctions de quatrième niveau s'effectuent par le biais de concours provinciaux sur titres, organisés annuellement dans la limite des postes vacants, par les autorités scolaires sur la base d'une ordonnance du ministre de l'Éducation, dans laquelle sont précisés notamment les titres requis et les critères d'évaluation.

2. Ces concours sont ouverts au personnel ATA non titulaire, comptant au moins deux années de service, sans démérite, dans des fonctions correspondant à celles pour lesquelles les concours sont organisés. Il n'est possible de participer qu'au concours organisé dans la province où le candidat est en service à la date de publication de l'avis.

3. Le personnel ATA non titulaire, ayant accompli au moins deux années de service, en tout ou en partie, dans des fonctions supérieures à celles pour lesquelles les concours sont organisés, a le droit de participer aux concours pour la fonction immédiatement inférieure.

[...]

8. Les titularisations sont effectuées, dans la limite des postes disponibles, selon l'ordre des listes d'aptitude permanentes, complétées et mises à jour avec les critères indiqués ci-dessus. »

4 L'article 4 de la legge n. 124 – Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico (loi nº 124 portant dispositions urgentes en matière de personnel des écoles), du 3 mai 1999 (GURI nº 107, du 10 mai 1999, ci-après la « loi nº 124/1999 »), intitulé « Remplacements », énonce :

« 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 l'achèvement 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 pédagogiques aux heures d'enseignement qui ne permettent pas de constituer des postes de professeur à temps plein ou non.

3. Dans les cas autres que ceux prévus aux paragraphes 1 et 2, il est procédé à des remplacements temporaires.

[...]

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

5 Le decreto ministeriale n. 430 – Regolamento recante norme sulle modalità di conferimento delle supplenze al personale amministrativo, tecnico ed ausiliario ai sensi dell'articolo 4 della legge 3 maggio 1999, n. 124 (décret ministériel nº 430, portant règlement fixant les règles des modalités d'attribution des remplacements du personnel administratif, technique et auxiliaire

conformément à l'article 4 de la loi nº 124, du 3 mai 1999), du 13 décembre 2000 (GURI nº 19, du 24 janvier 2001), prévoit, à son article 1er, intitulé « Disponibilité de postes et types de remplacements », ce qui suit :

« 1. Conformément à l'article 4, paragraphes 1, 2, 3 et 11, de la [loi nº 124/1999], lorsqu'il n'est pas possible de pourvoir aux postes de [personnel ATA] disponibles par l'affectation du personnel surnuméraire en service ou, à quelque titre que ce soit, du personnel sous contrat à durée indéterminée, il est procédé à :

a) des remplacements annuels, pour pourvoir aux postes vacants disponibles avant le 31 décembre et susceptibles de le rester tout au long de l'année scolaire ;

b) des remplacements temporaires jusqu'à la fin des activités d'enseignement, pour couvrir les postes non vacants disponibles avant le 31 décembre et jusqu'à la fin de l'année scolaire ;

c) des remplacements temporaires, pour tout autre besoin de remplacement ne relevant pas des cas précédents, conformément aux dispositions de l'article 6. »

6 L'article 36 du decreto legislativo n. 165 – Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (décret législatif nº 165, portant règles générales relatives à l'organisation du travail dans les administrations publiques), du 30 mars 2001 (GURI nº 106, du 9 mai 2001, supplément ordinaire nº 112, ci-après le « décret législatif nº 165/2001 »), intitulé « Personnel sous contrat à durée déterminée ou engagé dans le cadre de relations de travail flexibles », dispose :

« 1. Pour les exigences liées à leurs besoins ordinaires, les administrations publiques recrutent exclusivement par voie de contrats de travail salarié à durée indéterminée [...]

2. Les administrations publiques peuvent conclure des contrats de travail salarié à durée déterminée, des contrats de formation et de travail, ainsi que des contrats de mise à disposition de personnel à durée déterminée, et recourir aux formes de contrats flexibles prévues par le code civil et d'autres législations sur les relations de travail dans l'entreprise, exclusivement dans les limites et selon les modalités prévues pour leur application dans les administrations publiques. Les administrations publiques ne peuvent conclure les contrats visés à la première phrase du présent paragraphe que pour des besoins avérés de nature exclusivement temporaire ou exceptionnelle et dans le respect des conditions et procédures de recrutement définies à l'article 35. Les contrats de travail salarié à durée déterminée peuvent être conclus dans le respect des articles 19 et suivants du [decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 – Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (décret législatif nº 81, portant règlement systématique des contrats de travail et révision de la législation sur les obligations professionnelles, conformément à l'article 1er, paragraphe 7, de la loi nº 183, du 10 décembre 2014), du 15 juin 2015 (GURI nº 144, du 24 juin 2015, supplément ordinaire nº 34, ci-après le "décret législatif nº 81/2015")] [...]

[...]

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 relations 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. Dans l'hypothèse spécifique d'un préjudice résultant de l'utilisation abusive de contrats ou de relations de travail à durée déterminée successifs, sans préjudice de la faculté pour le travailleur de prouver tout préjudice supplémentaire, le juge fixe une indemnité comprise entre un minimum de quatre mensualités et un maximum de vingt-quatre mensualités sur la base de la dernière rémunération de référence pour le calcul de l'indemnité de fin de contrat, compte tenu de la gravité de la violation, en raison, notamment, du nombre de contrats successifs entre les parties et de la durée totale de la relation.

[...]

5 quinquies. Sans préjudice du paragraphe 5, le présent article ne s'applique pas au recrutement du [personnel ATA] à durée déterminée dans les établissements scolaires et éducatifs de l'État et des collectivités locales, ainsi que dans les établissements de haute formation dans le domaine de l'art, de la musique et de la danse. [...] »

7 Le décret législatif nº 81/2015 établit, dans son chapitre III, intitulé « Travail à durée déterminée », une durée maximale pour les contrats de travail à durée déterminée (article 19), ainsi qu'un nombre maximal de renouvellements (article 21). En vertu de son article 29, paragraphe 2, sous c), le chapitre III ne s'applique pas aux « contrats à durée déterminée conclus avec le [personnel ATA] pour l'attribution de remplacements [...] », le paragraphe 4 de cet article prévoyant que « [d]emeurent applicables les dispositions de l'article 36 du décret législatif [nº 165/2001] ».

8 La legge n. 107 – Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti (loi nº 107, portant réforme du système national d'instruction et de formation et délégation pour le remaniement des dispositions législatives en vigueur), du 13 juillet 2015 (GURI nº 162, du 15 juillet 2015, ci-après la « loi nº 107/2015 »), avait introduit, à son article 1er, paragraphe 131, une durée maximale de 36 mois, même non consécutifs, pour les contrats de travail à durée déterminée du personnel enseignant et ATA des établissements d'enseignement publics. Cette disposition a été abrogée par l'article 4 bis du decreto-legge n. 87 – Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese (décret-loi nº 87, portant dispositions urgentes pour la dignité des travailleurs et des entreprises), du 12 juillet 2018 (GURI nº 161, du 13 juillet 2018, ci-après le « décret-loi nº 87/2018 »).

La procédure précontentieuse

9 Le 26 juillet 2019, la Commission a adressé une lettre de mise en demeure à la République italienne, dans laquelle elle a exprimé ses doutes concernant, notamment, la conformité avec la clause 5 de l'accord-cadre de plusieurs dispositions nationales applicables au personnel ATA de remplacement employé dans les établissements d'enseignement publics, en ce qui concerne l'utilisation abusive des contrats à durée déterminée.

10 La République italienne a répondu aux griefs et aux questions soulevés dans cette lettre de mise en demeure par plusieurs communications. À la suite d'une communication du 29 novembre 2019, la Commission a adressé à cet État membre, le 3 décembre 2020, une lettre de mise en demeure complémentaire, à laquelle ledit État membre a répondu, notamment, par lettres des 6 avril et 21 septembre 2021.

11 Le 19 avril 2023, la Commission a adressé un avis motivé à la République italienne dans lequel elle a, notamment, maintenu sa position selon laquelle la réglementation italienne n'est pas conforme à la clause 5 de l'accord-cadre en ce qui concerne la protection du personnel ATA de remplacement contre l'utilisation abusive des contrats à durée déterminée, et a invité cette dernière à prendre les mesures requises pour se conformer à celui-ci dans un délai de deux mois à compter de la réception de cet avis.

12 Dans sa réponse du 8 février 2024 à l'avis motivé, la République italienne a, une nouvelle fois, exprimé son désaccord avec la position de la Commission.

13 N'étant pas convaincue par cette réponse, la Commission a introduit le présent recours en manquement.

Sur le recours

14 Par son recours, la Commission reproche à la République italienne d'avoir manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la clause 5, point 1, de l'accord-cadre en n'ayant pas pris de mesures visant à prévenir l'utilisation abusive de contrats à durée déterminée successifs pour le personnel ATA de remplacement employé dans les établissements d'enseignement publics.

Argumentation des parties

15 La Commission fait valoir, en premier lieu, qu'il n'existe, en droit italien, aucune mesure adoptée au titre du point 1, sous b) et c), de la clause 5 de l'accord-cadre relative à la durée maximale totale des contrats de travail à durée déterminée pouvant être conclus avec le personnel ATA de remplacement ou au nombre de renouvellements de ces contrats. En effet, il résulterait de l'article 36, paragraphe 5 quinquies, du décret législatif n° 165/2001 et de l'article 29, paragraphe 2, sous c), du décret législatif n° 81/2015 que les dispositions fixant la durée maximale et le nombre maximal de contrats à durée déterminée que les administrations publiques peuvent conclure aux fins du recrutement de leur personnel ne s'appliquent pas aux contrats conclus avec le personnel ATA employé dans les établissements d'enseignement publics. En outre, si, auparavant, l'article 1er, paragraphe 131, de la loi n° 107/2015 établissait des limites à cet égard, cette disposition aurait été abrogée par le décret-loi n° 87/2018.

16 En deuxième lieu, cette institution soutient que font également défaut, en droit italien, des mesures telles que celles visées à la clause 5, point 1, sous a), de l'accord-cadre, ayant trait aux raisons objectives justifiant le renouvellement de contrats de travail à durée déterminée avec le personnel ATA employé dans les établissements d'enseignement publics.

17 À cet égard, premièrement, les dispositions de l'article 4, paragraphes 1 et 11, de la loi n° 124/1999, lesquelles permettent le recrutement de personnel ATA pour pourvoir de manière temporaire à des postes vacants et libres dans l'enseignement public, ne contiendraient aucune mention d'une exigence, telle une exigence de flexibilité propre à l'enseignement public, pouvant être rattachée à la notion de raisons objectives au sens de la clause 5, point 1, sous a), de l'accord-cadre. En outre, les chiffres publiés par le Ministero dell'Istruzione (ministère de l'Éducation, Italie) relatifs à l'évolution de la population scolaire et de la composition des effectifs sembleraient, quant à eux, contredire l'existence d'une telle exigence. En effet, bien qu'il y ait eu, depuis l'année

scolaire 2017/2018, une diminution continue du nombre d'étudiants, le nombre et la proportion du personnel ATA employé à durée déterminée n'auraient fait qu'augmenter pendant la même période.

18 La Commission en déduit que, même s'il est concevable que la réglementation nationale en cause puisse, en théorie, se fonder sur une raison objective telle qu'une exigence de flexibilité liée aux particularités de l'école publique, une telle exigence n'existe pas en pratique.

19 Deuxièmement, et en tout état de cause, la seule existence d'une raison objective ne saurait suffire pour établir la conformité de la réglementation nationale en cause avec la clause 5, point 1, sous a), de l'accord-cadre, étant donné que, compte tenu des enseignements issus de l'arrêt du 26 novembre 2014, Mascolo e.a. (C-22/13, C-61/13 à C-63/13 et C-418/13, EU:C:2014:2401), une telle conformité présuppose que cette réglementation permet de dégager des critères objectifs et transparents afin de vérifier si le renouvellement des contrats à durée déterminée conclus avec le personnel ATA de remplacement répond effectivement à un besoin véritable et respecte le principe de proportionnalité.

20 Or, la réglementation nationale en cause ne permettrait pas de dégager de tels critères. Au contraire, l'embauche du personnel ATA sur la base de contrats à durée déterminée constituerait en réalité le mode habituel de recrutement. En effet, pour participer aux concours organisés pour pourvoir à des postes permanents destinés au personnel ATA de remplacement, les intéressés devraient d'abord avoir été engagés dans le cadre de contrats à durée déterminée et compter au moins deux années de service, ce qui serait en contradiction manifeste avec la prémisse sur laquelle est fondé l'accord-cadre, selon laquelle les contrats de travail à durée indéterminée sont la forme générale des relations de travail. En outre, l'organisation de ces concours ne se ferait pas selon un calendrier précis, en ce qu'elle serait soumise à des contraintes budgétaires et dépendrait, de surcroît, de départs naturels du personnel titulaire.

21 Par conséquent, selon la Commission, le recrutement du personnel ATA de remplacement au moyen de contrats à durée déterminée s'effectue sans que la législation nationale applicable prévoie de raisons objectives au sens de la clause 5, point 1, sous a), de l'accord-cadre, cette législation permettant, au contraire, d'utiliser de tels contrats pour répondre à des besoins permanents et durables. Dans son mémoire en réplique, la Commission relève, dans ce contexte, que la République italienne l'aurait elle-même reconnu dans son mémoire en défense, en affirmant que le personnel ATA est recruté à durée déterminée afin de faire face à des « manques structurels » de personnel.

22 En troisième lieu, et dans un souci d'exhaustivité, la Commission ajoute que, si la République italienne devait estimer que l'organisation ces dernières années de plusieurs concours relève de la notion de « mesures légales équivalentes » au sens de la clause 5, point 1, sous a), de l'accord-cadre, il y aurait lieu de considérer qu'une telle organisation ne représente qu'une mesure ponctuelle permettant, tout au plus, de mettre fin, à certains égards, à une situation abusive déjà perpétrée, sans qu'elle soit de nature à éviter l'utilisation abusive de contrats de travail à durée déterminée à l'égard du personnel ATA employé dans les établissements d'enseignement publics. Il en irait de même des projets législatifs évoqués par la République italienne, dont l'application serait limitée à certaines années scolaires.

23 La République italienne estime, pour sa part, avoir respecté les obligations découlant de la clause 5, point 1, de l'accord-cadre.

24 En premier lieu, cet État membre relève que l'accès à la titularisation au sein de l'enseignement public s'effectue au moyen des procédures de sélection visées à l'article 554 du décret législatif nº 297/1994, lesquelles seraient exclusivement ouvertes au personnel ATA non titulaire ayant au moins deux années de service et dans le cadre desquelles il serait tenu compte de l'expérience acquise. Ainsi, le service accompli dans le cadre d'un contrat à durée déterminée permettrait de valoriser cette expérience et contribuerait à la conclusion d'un contrat à durée indéterminée. C'est pourquoi ce régime aurait toujours été conçu de manière à favoriser la répétition de contrats à durée déterminée conclus avec le personnel ATA de remplacement, dans la mesure où une telle répétition faciliterait l'accès à la titularisation. Dans cette même perspective, il aurait été décidé d'abroger, par le décret-loi nº 87/2018, la durée maximale de 36 mois antérieurement prévue pour de tels contrats à l'article 1er, paragraphe 131, de la loi nº 107/2015.

25 En deuxième lieu, un tel mécanisme de recrutement tiendrait compte des particularités du système scolaire, à savoir de la forte variabilité de la demande de personnel ATA en fonction du nombre d'élèves scolarisés dans les différentes écoles et zones géographiques ainsi que du lien étroit existant entre le nombre nécessaire de personnes relevant du personnel ATA et la taille de la population étudiante. Or, ces particularités constitueraient des raisons objectives au sens de la clause 5, point 1, sous a), de l'accord-cadre.

26 Dans ce contexte, la République italienne souligne, premièrement, qu'il ne semblerait pas que cette disposition exige que de telles raisons objectives soient inscrites dans le droit positif.

27 Deuxièmement, l'augmentation du personnel ATA dont fait état la Commission serait due à la nécessité de remédier au manque structurel de personnel dans un système imposant le respect de la rotation de celui-ci. À ce dernier égard, cet État membre souligne cependant, dans son mémoire en duplique, qu'il n'y a pas lieu de comprendre son argumentation en ce sens que ce manque structurel de personnel constituerait, en tant que tel, une raison objective au sens de la clause 5, point 1, sous a), de l'accord-cadre.

28 En troisième lieu, le ministère de l'Éducation, au cours des années 2019 à 2021, aurait limité le recours à des contrats de travail à durée déterminée s'agissant du personnel ATA en procédant à la mise en œuvre de diverses procédures de recrutement. Par ailleurs, pour l'année scolaire 2023/2024, il aurait été autorisé à recruter avec titularisation un total global de 9 975 unités de personnel réparties de la manière suivante, à savoir 2 163 assistants administratifs, 717 assistants techniques, 7 066 collaborateurs scolaires, 13 collaborateurs scolaires techniques (affectés aux exploitations agricoles), 8 employés de vestiaire, 4 cuisiniers et 4 infirmiers.

29 En quatrième lieu, la République italienne, sans renoncer à ses moyens de défense, fait observer qu'elle prépare des amendements à la réglementation applicable visant à donner à l'ensemble du personnel ATA de remplacement employé dans les établissements d'enseignement publics de sérieuses chances de pérennisation de leur emploi moyennant l'occupation immédiate de tous les postes permanents actuellement vacants, et ce par dérogation aux modalités habituelles de recrutement du personnel ATA. En outre, serait en cours de préparation un nouveau système de classification professionnelle du personnel ATA, comprenant de nouveaux mécanismes de progression et de recrutement. Toute éventuelle réforme des mécanismes de recrutement devrait toutefois être le résultat d'un processus de dialogue avec les partenaires sociaux et les autres administrations concernées.

30 La République italienne demande, dès lors, à la Cour de rejeter le recours de la Commission comme étant non fondé ou, à titre subsidiaire, de suspendre la procédure en vertu de l'article 55 du règlement de procédure de la Cour de manière à lui permettre d'adopter dans des délais raisonnables les modifications législatives nécessaires.

Appréciation de la Cour

31 Il convient de rappeler que la clause 5 de l'accord-cadre, qui a pour but de mettre en œuvre l'un des objectifs poursuivis par celui-ci, à savoir encadrer le recours successif aux contrats ou aux relations de travail à durée déterminée, impose, à son point 1, aux États membres l'adoption effective et contraignante de l'une au moins des mesures qu'elle énumère, lorsque leur droit interne ne contient pas de mesures légales équivalentes. Les mesures ainsi énumérées au point 1, sous a) à c), de cette clause, au nombre de trois, ont trait, respectivement, à des raisons objectives justifiant le renouvellement de tels contrats ou de telles relations de travail, à la durée maximale totale de ces contrats ou de ces relations de travail successifs et au nombre de renouvellements de ceux-ci (arrêt du 19 mars 2020, Sánchez Ruiz e.a., C-103/18 et C-429/18, EU:C:2020:219, point 83 ainsi que jurisprudence citée).

32 Les États membres disposent, à cet égard, d'une marge d'appréciation, dès lors qu'ils ont le choix de recourir à l'une ou à plusieurs des mesures énoncées à ladite clause 5, point 1, sous a) à c), ou encore à des mesures légales existantes équivalentes (arrêt du 25 octobre 2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, point 33 et jurisprudence citée).

33 En l'espèce, s'agissant, en premier lieu, des mesures prévues à la clause 5, point 1, sous b) et c), de l'accord-cadre, relatives à la durée maximale totale de contrats à durée déterminée ainsi qu'au nombre de renouvellements de ceux-ci, la Commission expose, sans être contredite par la République italienne, que, en ce qui concerne le personnel ATA employé dans les établissements d'enseignement publics, de telles mesures n'existent pas en droit italien. Elle souligne, dans ce cadre, que les dispositions de droit italien fixant la durée maximale et le nombre maximal des contrats à durée déterminée que les administrations publiques sont autorisées à conclure aux fins du recrutement de leur personnel sont expressément inapplicables aux contrats conclus avec ce personnel ATA, alors que la disposition qui prévoyait auparavant une durée maximale de 36 mois pour de tels contrats a été abrogée au cours de l'année 2018.

34 Pour contester les affirmations de la Commission, la République italienne relève que, si la disposition prévoyant une durée maximale de 36 mois pour des contrats de travail à durée déterminée conclus avec le personnel ATA en cause a effectivement été abrogée, une telle abrogation était en réalité destinée à permettre à ce personnel d'accumuler de l'expérience par la conclusion répétée de contrats de travail à durée déterminée et d'augmenter ainsi ses chances d'être titularisé à un stade ultérieur, titularisation qui se ferait, notamment, en fonction de l'expérience ainsi acquise.

35 Or, force est de constater qu'une telle argumentation ne fait que confirmer l'absence, en droit italien, de mesures visant à limiter la durée maximale ou le nombre des contrats de travail à durée déterminée pouvant être conclus avec le personnel ATA en cause et, par conséquent, l'absence de mesures préventives du recours abusif à des contrats de travail à durée déterminée successifs au sens de la clause 5, point 1, sous b) et c), de l'accord-cadre.

36 Dans ces circonstances, il convient d'examiner, en deuxième lieu, si le droit italien prévoit, pour les contrats de travail à durée déterminée conclus avec le personnel ATA de remplacement, la mesure visée à la clause 5, point 1, sous a), de l'accord-cadre, relative aux raisons objectives justifiant le renouvellement de contrats ou de relations de travail à durée déterminée.

37 À cet égard, la Cour a déjà jugé que la notion de « raisons objectives » doit être entendue comme visant 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. 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 (arrêt du 26 novembre 2014, Mascolo e.a., C-22/13, C-61/13 à C-63/13 et C-418/13, EU:C:2014:2401, point 87 ainsi que jurisprudence citée).

38 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 aux exigences telles que précisées au point précédent du présent arrêt. En effet, une telle disposition, de nature purement formelle, ne permet pas de dégager des critères objectifs et transparents afin de vérifier si le renouvellement de tels contrats répond effectivement à un besoin véritable, est de nature à atteindre l'objectif poursuivi et est nécessaire à cet effet. Une telle disposition comporte donc un risque réel d'entraîner un recours abusif à ce type de contrats et n'est, dès lors, pas compatible avec l'objectif et l'effet utile de l'accord-cadre (arrêt du 26 novembre 2014, Mascolo e.a., C-22/13, C-61/13 à C-63/13 et C-418/13, EU:C:2014:2401, point 88 ainsi que jurisprudence citée).

39 En l'espèce, il résulte des explications fournies par la Commission que sa critique vise principalement les dispositions de l'article 4, paragraphes 1 et 11, de la loi n° 124/1999, qui étaient également en cause dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 26 novembre 2014, Mascolo e.a. (C-22/13, C-61/13 à C-63/13 et C-418/13, EU:C:2014:2401), et en application desquelles, lues ensemble, il est permis de pourvoir à des postes de personnel ATA « effectivement vacants et libres avant le 31 décembre » de l'année scolaire par des remplacements annuels, et ce « dans l'attente de l'achèvement de procédures de concours pour le recrutement de personnel [...] titulaire ».

40 À cet égard, premièrement, si la République italienne ne semble pas, dans la présente affaire, invoquer, à titre de raison objective au sens de la clause 5, point 1, sous a), de l'accord-cadre, le besoin de pourvoir de manière temporaire à des emplois destinés à du personnel titulaire, c'est-à-dire dans l'attente de l'achèvement de procédures de concours pour le recrutement d'un tel personnel, il importe néanmoins de rappeler, compte tenu des arguments avancés par la Commission à cet égard ainsi que du libellé même de l'article 4, paragraphe 1, de la loi n° 124/1999 qui évoque expressément ce besoin, que la Cour a déjà jugé qu'un tel besoin peut justifier le recours à des contrats à durée déterminée successifs (voir, en ce sens, arrêt du 26 novembre 2014, Mascolo e.a., C-22/13, C-61/13 à C-63/13 et C-418/13, EU:C:2014:2401, point 96).

41 Cela étant, pour qu'une réglementation nationale visant à prendre en compte un tel besoin puisse être considérée comme étant justifiée par une raison objective, les autorités compétentes doivent être en mesure de dégager, lors de l'application concrète de cette réglementation, des critères objectifs et transparents afin de vérifier si le renouvellement de contrats à durée déterminée répond effectivement à un besoin véritable, est de nature à atteindre l'objectif poursuivi et est

nécessaire à cet effet, étant précisé que ladite réglementation ne saurait être justifiée au titre de la clause 5, point 1, sous a), de l'accord-cadre si elle permet de procéder à un tel renouvellement pour couvrir des besoins qui ont, en fait, un caractère non pas provisoire, mais, au contraire, permanent et durable (voir, en ce sens, arrêt du 26 novembre 2014, Mascolo e.a., C-22/13, C-61/13 à C-63/13 et C-418/13, EU:C:2014:2401, points 99 et 100 ainsi que jurisprudence citée).

42 Dans ce contexte, la Commission fait valoir, sans être contredite par la République italienne, d'une part, que la réglementation nationale en cause ne fixe aucun délai précis en ce qui concerne l'organisation des procédures de concours, dont elle précise que celle-ci est soumise à des contraintes budgétaires et est, par ailleurs, tributaire des départs naturels du personnel titulaire. D'autre part, cette institution relève que la possibilité pour le personnel ATA de remplacement de participer à de tels concours est, en outre, subordonnée à la condition, pour les membres de ce personnel, d'avoir accompli au moins deux années de service dans l'exercice de leur activité à durée déterminée, ce que cet État membre a d'ailleurs lui-même confirmé en se référant à l'article 554 du décret législatif nº 297/1994 relatif, notamment, à la titularisation au moyen de l'organisation de concours, dont le paragraphe 2 prévoit une telle condition.

43 Or, ces éléments, non réfutés, voire reconnus, par la République italienne démontrent que la réglementation nationale en cause, bien qu'elle limite formellement le recours aux contrats de travail à durée déterminée afin de procéder à des remplacements annuels pour des postes vacants et libres dans les écoles gérées par l'État à seulement une période temporaire prenant fin lors de l'achèvement des procédures de concours, ne permet pas de s'assurer que l'application concrète de cette raison objective, eu égard aux particularités de l'activité concernée et aux conditions de son exercice, est conforme aux exigences de l'accord-cadre, mais est, au contraire, de nature à permettre, en violation de la clause 5, point 1, sous a), de l'accord-cadre, le renouvellement de tels contrats pour couvrir des besoins qui ont, en fait, un caractère non pas provisoire, mais permanent et durable (voir, en ce sens, arrêt du 26 novembre 2014, Mascolo e.a., C-22/13, C-61/13 à C-63/13 et C-418/13, EU:C:2014:2401, points 108 et 109).

44 En particulier, la circonstance que, aux termes de l'article 554, paragraphe 2, du décret législatif nº 297/1994, le personnel ATA doit, pour pouvoir participer aux concours susceptibles de conduire à la titularisation et, par là même, à un emploi permanent, remplir la condition de « compt[er] au moins deux années de service [...] dans des fonctions correspondant à celles pour lesquelles les concours sont organisés » tend, en elle-même et indépendamment du caractère aléatoire et imprévisible de l'organisation de ces concours, à accroître le risque d'un recours abusif aux contrats à durée déterminée successifs en ce que, pendant cette période minimale de deux années, de tels contrats peuvent être renouvelés sans qu'il soit nécessaire de garantir que le besoin occasionnant un tel renouvellement revêt un caractère provisoire et non pas permanent et durable.

45 Dans ces conditions, le besoin de pourvoir de manière temporaire à des emplois permanents dans l'attente de l'achèvement de procédures de concours organisés pour le recrutement de personnel titulaire, tel qu'évoqué à l'article 4, paragraphe 1, de la loi nº 124/1999, ne saurait, en l'espèce, être considéré comme constituant une « raison objective » justifiant le renouvellement des contrats de travail à durée déterminée conclus avec le personnel ATA employé dans les établissements d'enseignement publics, conformément aux exigences découlant de la clause 5, point 1, sous a), de l'accord-cadre.

46 S'agissant, deuxièmement, du besoin de flexibilité propre à l'enseignement public, dont se prévaut la République italienne, il importe de rappeler que la Cour a déjà jugé qu'un tel besoin, notamment en tant qu'il tient à une adéquation entre le nombre de travailleurs occupant des postes au sein de l'enseignement public et le nombre d'élèves, peut, en principe, lui aussi, être pris en compte en tant que « raison objective » au sens de la clause 5, point 1, sous a), de l'accord-cadre (voir, en ce sens, arrêt du 26 novembre 2014, Mascolo e.a., C-22/13, C-61/13 à C-63/13 et C-418/13, EU:C:2014:2401, points 94 et 95).

47 Cela étant, si, en l'espèce, il est concevable que les paragraphes 2 et 3 de l'article 4 de la loi nº 124/1999 s'inscrivent dans le cadre d'un tel besoin de flexibilité en ce qui concerne le recrutement du personnel ATA, dans la mesure où ces dispositions visent la possibilité de pourvoir à des postes temporairement libres, autres que ceux qui sont vacants, les dispositions des paragraphes 1 et 11 de cet article, évoqués au point 39 du présent arrêt et qui portent sur des postes vacants et libres destinés au personnel ATA, ne comportent, en revanche, aucun élément susceptible d'indiquer qu'elles visent effectivement à répondre à un tel besoin de flexibilité ni, encore moins, de définir les conditions encadrant la possibilité de conclure des contrats de travail à durée déterminée successifs avec ce personnel.

48 Dans ces conditions, à supposer même que la réglementation nationale en cause poursuive l'objectif invoqué par la République italienne, à savoir permettre la prise en compte du besoin de flexibilité propre à l'enseignement public, la situation juridique du personnel ATA qui résulte de cette réglementation, telle qu'elle est présentée à la Cour, ne satisfait pas aux exigences de clarté et de précision qui doivent caractériser des mesures nationales de transposition.

49 En effet, un tel objectif ne saurait rendre cette réglementation conforme à la clause 5, point 1, sous a), de l'accord-cadre, dès lors qu'il ne permet pas de démontrer l'existence de circonstances précises et concrètes caractérisant l'activité en cause et, partant, justifiant dans ce contexte particulier l'utilisation de contrats de travail à durée déterminée successifs, conformément à la jurisprudence rappelée au point 37 du présent arrêt (voir, par analogie, arrêt du 26 février 2015, Commission/Luxembourg, C-238/14, EU:C:2015:128, point 50).

50 Il en va d'autant plus ainsi, en l'espèce, que les postes vacants et libres sur lesquels porte l'article 4, paragraphes 1 et 11, de la loi nº 124/1999 ont vocation à être occupés par du personnel titulaire et revêtent, ainsi, un caractère a priori non pas temporaire, mais permanent.

51 Il s'ensuit que le besoin de flexibilité propre à l'enseignement public, tel qu'invoqué par la République italienne, ne saurait être retenu, en l'espèce, pour considérer que la réglementation nationale en cause prévoit, en conformité avec la clause 5, point 1, sous a), de l'accord-cadre, une « raison objective » justifiant le renouvellement des contrats de travail à durée déterminée conclus avec le personnel ATA employé dans les établissements d'enseignement publics.

52 En troisième lieu, s'agissant de l'existence éventuelle, en droit italien, de « mesures légales équivalentes », au sens de la clause 5, point 1, de l'accord-cadre, il convient de rappeler que cette expression a vocation à viser toute mesure de droit national qui, à l'instar des mesures édictées par cette clause, a pour objet de prévenir de manière effective l'utilisation abusive de contrats ou de relations de travail à durée déterminée successifs (arrêt du 23 avril 2009, Angelidaki e.a., C-378/07 à C-380/07, EU:C:2009:250, point 76 et jurisprudence citée).

53 En l'espèce, il importe de préciser que, bien que la Commission aborde l'éventualité que la République italienne puisse chercher à tirer argument de l'adoption de telles mesures légales équivalentes, au motif qu'elle aurait organisé, ces dernières années, une série de concours permettant de titulariser nombre de travailleurs appartenant au personnel ATA, rien n'indique que cet État membre ait effectivement entendu se prévaloir de l'organisation de ces concours à titre de « mesure légale équivalente ».

54 Cela étant, et en tout état de cause, il est vrai que la Cour a jugé que l'organisation dans les délais requis de procédures de sélection visant à pourvoir de manière définitive les postes occupés provisoirement par des travailleurs à durée déterminée est de nature à éviter que le statut précaire de ces travailleurs se pérennise, en assurant que les postes qu'ils occupent soient rapidement pourvus de manière définitive. Ainsi, une telle mesure peut s'avérer susceptible de prévenir les abus résultant du recours à des relations de travail à durée déterminée successives et de constituer ainsi une « mesure légale équivalente » (voir, en ce sens, arrêt du 19 mars 2020, Sánchez Ruiz e.a., C-103/18 et C-429/18, EU:C:2020:219, points 93 à 95).

55 Toutefois, ainsi que la Commission l'a souligné, sans être contredite par la République italienne, il apparaît, en l'espèce, que les concours organisés dans un passé récent afin de titulariser des travailleurs relevant du personnel ATA l'ont été non pas dans des délais précis fixés à cet effet, mais, au contraire, de manière ponctuelle et imprévisible, à l'instar de ceux visés au point 42 du présent arrêt, de sorte qu'ils ne sauraient être considérés, pour des raisons analogues à celles exposées aux points 43 et 44 du présent arrêt, comme constituant une « mesure légale équivalente » au sens de la clause 5, point 1, de l'accord-cadre (voir, en ce sens, arrêt du 19 mars 2020, Sánchez Ruiz e.a., C-103/18 et C-429/18, EU:C:2020:219, point 98).

56 En quatrième lieu et, enfin, pour autant que la République italienne estime qu'il y a lieu de suspendre la procédure dans l'attente de l'adoption de certains amendements législatifs en cours de préparation comportant de nouveaux mécanismes de progression et de recrutement du personnel ATA et susceptibles, selon elle, de mettre fin à tout manquement éventuel en ce qui concerne la clause 5, point 1, de l'accord-cadre, une telle argumentation ne saurait prospérer. À cet égard, il suffit de rappeler que, selon une jurisprudence constante, l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé (arrêt du 14 avril 2005, Commission/Luxembourg, C-519/03, EU:C:2005:234, point 18 et jurisprudence citée), à savoir, en l'espèce, au 19 juin 2023.

57 Il convient, dès lors, de constater que la réglementation nationale en cause ne prévoit aucune des mesures prévues à la clause 5, point 1, sous a) à c), de l'accord-cadre ni ne comporte de mesures légales équivalentes au sens de cette disposition. Par conséquent, le recours introduit par la Commission est fondé.

58 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de constater que, en n'ayant pas pris de mesures visant à prévenir l'utilisation abusive de contrats à durée déterminée successifs pour le personnel ATA de remplacement employé dans les établissements d'enseignement publics, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la clause 5 de l'accord-cadre.

Sur les dépens

59 En vertu de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République italienne et le manquement ayant été constaté, il y a lieu de condamner cette dernière aux dépens.

Par ces motifs, la Cour (dixième chambre) déclare et arrête :

1) **En n'ayant pas pris de mesures visant à prévenir l'utilisation abusive de contrats à durée déterminée successifs pour le personnel administratif, technique et auxiliaire de remplacement employé dans les établissements d'enseignement publics, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la clause 5 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.**

2) **La République italienne est condamnée aux dépens.**

Signatures