

Version anonymisée

Traduction

C-40/20 - 1

Affaire C-40/20

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

27 janvier 2020

Juridiction de renvoi :

Consiglio di Stato (Italie)

Date de la décision de renvoi :

12 décembre 2019

Parties appelantes :

AQ

BO

CP

Parties intimées :

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – MIUR

Università degli studi di Perugia

[OMISSIS]

[OMISSIS]

RÉPUBLIQUE ITALIENNE

le Consiglio di Stato (Conseil d'État)

siégeant au contentieux (sixième section)

a rendu la présente

ORDONNANCE

Sur les recours joints formés respectivement

A) – [OMISSIS] par AQ, [OMISSIS]

contre

la Presidenza del Consiglio dei ministri, le Ministero dell'istruzione dell'Università e della ricerca et l'Università degli Studi Perugia, en la personne de leurs représentants légaux respectifs pro tempore, [OMISSIS]

B) – [OMISSIS] par BO, [OMISSIS]

contre

[Or. 2]

la Presidenza del Consiglio dei ministri, le Ministero dell'istruzione dell'Università e della ricerca et l'Università degli Studi Perugia, [OMISSIS]

C) – [OMISSIS] par CP, [OMISSIS]

contre

la Presidenza del Consiglio dei ministri, le Ministero dell'istruzione dell'Università e della ricerca et l'Università degli Studi Perugia, [OMISSIS]

visant à la réformation

du jugement rendu par le TAR Umbria (tribunal administratif régional pour l'Ombrie, Italie) [OMISSIS] dans le litige entre les parties et concernant a) – la contestation des notes [OMISSIS] n° 27685 (AQ) et n° 27685 du 11 avril 2018 (BO) et de la note [OMISSIS] n° 30114 du 19 avril 2018 (CP), par lesquelles l'université intimée a rejeté les demandes des parties appelantes en tant que chercheurs universitaires sous contrat à durée déterminée, ayant pour objet l'ouverture de procédures de recrutement en vue d'une embauche à durée indéterminée en vertu de l'article 20, paragraphe 1, du décret législatif 75/2017 ; b) – la contestation de la circulaire n° 3/17 adoptée par le ministre de la Simplification et de l'Administration publique à cet égard ; c) – la constatation du droit des parties appelantes d'être embauchées pour une durée indéterminée en tant que chercheurs, ainsi que du droit d'être soumis à la procédure d'évaluation pour le classement dans la fonction de professeur associé conformément à l'article 24, paragraphe 5, de la loi 240/2010 ;

[OMISSIS] [Or. 3] [OMISSIS] [formules procédurales]

En fait et en droit :

AQ, BO et CP, docteurs et chercheurs boursiers depuis déjà plusieurs années, indiquent qu'ils sont chercheurs sous contrat à durée déterminée conformément aux dispositions de l'article 24, paragraphe 3, sous a), de la loi n° 240 du 30 décembre 2010 auprès de l'Università degli Studi di Perugia (université de Pérouse) dans différentes disciplines scientifiques.

Ces derniers relatent avoir demandé à cette université de mettre en œuvre les procédures de recrutement aux fins de leur engagement à durée indéterminée conformément à l'article 20, paragraphe 1, du décret législatif n° 75 du 25 mai 2017. Par les notes des 11 et 19 avril 2018 (désignées de manière plus détaillée dans l'introduction), l'université de Pérouse a cependant rejeté la demande de AQ, BO et CP, dans la mesure où, même sur la base de la circulaire n° 3 de la Presidenza del Consiglio dei ministri (présidence du Conseil des ministres, ci-après « PCM ») du 23 novembre 2017, la procédure visée à l'article 20 précité ne modifiait en rien la relation de travail des professeurs et chercheurs universitaires. Par conséquent, AQ, BO et CP ont, chacun en leur nom propre, introduit des recours séparés devant le TAR Umbria (tribunal administratif régional pour l'Ombrie) contre les actes susmentionnés en contestant l'illégalité des réponses, notamment pour violation de la directive 1999/70/CE.

Par jugement n° 147 du 20 mars 2019, et après avoir joint les trois recours précités, le TAR (tribunal administratif régional) les a rejetés, de sorte que AQ, BO et CP ont interjeté des appels séparés, bien que similaires en réalité, devant le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie) en réaffirmant leurs positions de départ et en rappelant, entre autres, que l'interprétation du juge de première instance était illégale à plusieurs égards.

Dans le présent litige, la juridiction de céans estime devoir saisir la Cour de justice de l'Union européenne [OMISSIS] [*référence au droit de l'Union*] de questions préjudicielles portant sur l'interprétation de l'article 29, paragraphe 2, sous d), et paragraphe 4, du decreto legislativo 15 giugno 2015 n. 81 (décret législatif n° 81 du 15 juin 2015) (ci-après le « décret législatif n° 81 de 2015 »), de l'article 36, paragraphes 2 et 5, du decreto legislativo 30 marzo 2001 n° 165 (décret législatif n° 165 du 30 mars 2001) (ci-après le « décret législatif n° 165 de 2001 ») et de l'article 24, paragraphe 1 et paragraphe 3, de la loi n° 240 de 2010 [OMISSIS] [**Or. 4**] [OMISSIS] [*références sans pertinence pour la présente procédure*].

I. – L'objet du litige

I.1. – AQ, BO et CP, qui sont depuis longtemps chercheurs boursiers, déclarent : a) qu'ils travaillent depuis plusieurs années en tant que chercheurs sous contrat à durée déterminée en vertu de l'article 24, paragraphe 3, sous a), de la loi 240/2010 ; b) qu'ils sont au service de l'université de Pérouse ; c) qu'ils ont bénéficié de la prolongation de mission d'une durée de deux ans, établie par cette

dernière disposition ; d) qu'il étaient déjà en fonction au moment de l'entrée en vigueur de la loi n° 124 du 7 août 2015.

AQ, BO et CP, en cette qualité, et chacun pour ce qui le concerne, ont demandé au recteur, au directeur général et au directeur de leurs départements respectifs de cette université de mettre en œuvre la procédure de recrutement aux fins de leur engagement à durée indéterminée, conformément à l'article 20, paragraphe 1, du décret législatif n° 75 du 25 mai 2017. Par les notes émises entre le 11 et le 19 avril 2018, l'université de Pérouse a rejeté les demandes de AQ, BO et CP, dans la mesure où, conformément à la circulaire n° 3 de la PCM du 23 novembre 2017 (relative à stabilisation de l'emploi précaire dans les administrations publiques), la réglementation de l'article 20 du décret législatif 75/2017 ne modifiait en rien la relation de travail des professeurs et chercheurs universitaires, dont le contrat de droit public n'est pas soumis aux procédures de stabilisation des emplois précaires.

I.2. – AQ, BO et CP ont contesté cette décision et la circulaire n° 3/2017 par trois recours distincts mais similaires devant le TAR Umbria (tribunal administratif régional pour l'Ombrie), en faisant valoir, en droit, que l'article 20 n'excluait nullement les chercheurs universitaires sous contrat à durée déterminée de cette procédure de stabilisation des emplois précaires, car, dans le cas contraire, cette disposition devrait être considérée comme inconstitutionnelle [et contraire au droit de l'Union] (notamment pour violation de l'accord-cadre prévu par la directive 1999/70/CE).

Par jugement n° 147 du 20 mars 2019, le TAR Umbria (tribunal administratif régional pour l'Ombrie) a joint les trois **[Or. 5]** recours précités et a rejeté la demande de AQ, BO et CP, au motif que la procédure visée à l'article 20, paragraphe 1, du décret n° 75 constituait, même à la lumière de l'avis du Consiglio di Stato (Conseil d'État) du 11 avril 2017 (affaire n° 00423 de 2017), une exception pertinente au principe du concours public, dont le caractère impératif a toujours été consacré par la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle, Italie) et par la jurisprudence sociale et administrative. Cette procédure doit donc s'analyser comme un dispositif exceptionnel, au point qu'elle est soumise non seulement aux principes de raison et de proportionnalité, mais également aux limites de programmation et de financement applicables à l'ensemble de la fonction publique.

Du reste, même s'il ne les exclut pas expressément du cercle de ses destinataires, l'article 20 est en tout état de cause inapplicable aux chercheurs universitaires sous contrat à durée déterminée, dont les relations sont régies par les règles spécifiques à l'université et à la recherche scientifique.

Tous ces éléments faisant naître des soupçons d'inconstitutionnalité ou de non-conformité au droit de l'Union, la jurisprudence de la Cour ne permet qu'une application limitée de l'accord-cadre au secteur de la fonction publique.

II – Le présent arrêt d'appel et la position des parties

II.1. – AQ, BO et CP ont donc introduit des appels séparés contre le jugement n° 147/2019, en faisant valoir qu'il était erroné au motif que :

A) – contrairement à ce qu'affirme le premier juge, il n'est pas vrai que l'article 20, paragraphes 9 et 10, du décret législatif 75/2017 inclut les chercheurs universitaires sous contrat à durée déterminée dans la catégorie des personnes qui sont de toute façon exclues du régime de stabilisation des emplois précaires – la preuve en est fournie par l'article 29, paragraphe 2, sous d), du décret législatif 81/2015, qui, au contraire, en fixant les règles générales sur les relations de travail à durée déterminée, n'exclut pas expressément les chercheurs universitaires susmentionnés, visés à l'article 24, paragraphe 3, de la loi 240/2010 – en sachant que cette argumentation n'est contredite ni par la modification apportée par l'article 22, paragraphe 16, du décret législatif 75/2017 à l'article 3 du décret législatif 165/2001 (cette dernière disposition précisant, selon les parties appelantes, que toutes les règles [Or. 6] applicables à la relation de travail des enseignants et chercheurs universitaires sont toujours en vigueur, et que ces derniers ne relèvent pas du régime du travail salarié dans la fonction publique dit « contractué », ni par la formulation de l'article 20 précité (qui, en faisant référence à la possibilité pour ces administrations d'engager des travailleurs en situation précaire « à durée indéterminée » et pas seulement « avec des contrats à durée indéterminée », concerne tous les travailleurs en situation précaire, y compris les employés publics « non contractués » et, par conséquent, les chercheurs universitaires en contrat à durée déterminée), ni par les actes parlementaires inhérents au projet de décret, ni, enfin, par l'interdiction de nouvelles embauches de chercheurs en contrat à durée indéterminée (celle-ci n'impliquant en aucun cas, au regard des nouvelles tâches qui leur sont assignées par l'article 6 de la loi 240/2010, la transformation de leur poste en un poste ayant vocation à disparaître avec le départ de son titulaire (« ad esaurimento »)), de sorte que la délégation de pouvoirs figurant à l'article 22, paragraphe 16 précité est manifestement inconstitutionnelle, puisque la loi de délégation n° 124/2015 ne prévoit pas l'autorisation d'élargir le champ des catégories des employés publics soumis au régime de droit public par l'insertion des chercheurs en contrat à durée déterminée dans l'une d'entre elles ;

B) – le TAR (tribunal administratif régional), tout en déclarant comme manifestement infondés les griefs soulevés à cet égard, n'a pas compris en quoi, dans l'hypothèse où l'article 20, paragraphe 1, du décret législatif 75/2017 serait jugé inapplicable aux chercheurs en contrat à durée déterminée, celui-ci serait contraire à l'article 2 [de la constitution] (protection des droits inviolables de l'homme, aussi bien en tant qu'individu que dans les formations sociales où sa personnalité se développe), à l'article 3 (égalité formelle et substantielle de tous les citoyens), à l'article 4 (reconnaissance à tous les citoyens du droit au travail, avec l'obligation pour la République de promouvoir les conditions qui rendent ce droit effectif), notamment en raison du traitement différent, beaucoup plus favorable, qui est réservé aux chercheurs précaires en service dans les organismes

de recherche (dont les relations de travail sont soumises aux règles de stabilisation), alors qu'il n'existe pas de différence notable entre leur activité et celle qu'exercent les chercheurs universitaires susmentionnés ;

C) – l'exclusion de ces chercheurs en contrat à durée déterminée du régime de stabilisation [des emplois précaires] est également contraire à l'article 9 (en vertu duquel la République favorise le développement de la culture et de la recherche scientifique et technique) et à l'article 33, premier alinéa de la constitution [**Or. 7**] (liberté de l'art et de la science ainsi que de leur enseignement), puisqu'ils ne peuvent pas exercer pleinement leur liberté de recherche en raison de la précarité de la relation de travail, même s'ils sont soumis à diverses épreuves de sélection.

II.2. – La présidence du Conseil des ministres et le Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) ont comparu dans le cadre de la procédure d'appel et ont conclu à l'absence de bien-fondé de l'appel en cause. L'université de Pérouse a également conclu au rejet de l'appel. [OMISSIS] [*détails relatifs à la procédure nationale non pertinents aux fins des questions préjudicielles*]

II.3. – [OMISSIS] [*jonction et suspension*]

En réalité, les parties appelantes évoquent, entre autres, notamment dans le mémoire de conclusion, l'existence de doutes quant à la compatibilité de la réglementation des contrats de chercheur à durée déterminée prévus par la loi 240/2010 avec le droit européen et avec la disposition de l'article 20 du décret législatif 75/2017, dans l'hypothèse où l'on considérerait que cette disposition ne leur est pas applicable. C'est pourquoi elles estiment que la juridiction de céans devrait saisir la Cour à titre préjudiciel [OMISSIS] [*formules procédurales*].

III – les sources du droit de l'Union régissant la présente espèce.

III.1. – L'article 155 TFUE disposait ce qui suit :

« 1. *Le dialogue entre partenaires sociaux au niveau de l'Union peut conduire, si ces derniers le souhaitent, à des relations conventionnelles, y compris des accords.*

2. *La mise en œuvre des accords conclus au niveau de l'Union intervient soit selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux États membres, soit, dans les matières [**Or. 8**] relevant de l'article 153, à la demande conjointe des parties signataires, par une décision du Conseil sur proposition de la Commission. Le Conseil statue à l'unanimité lorsque l'accord en question contient une ou plusieurs dispositions relatives à l'un des domaines pour lesquels l'unanimité est requise en vertu de l'article 153, paragraphe 2 ».*

III.2. – Sur cette base, la directive 1999/70/CE a été adoptée, publiée au Journal officiel des Communautés européennes n° L 175 du 10 juillet 1999, et est entrée en vigueur le même jour.

Dans ses « *considérants* », cette directive précisait, pour ce qui est pertinent en l'espèce, que :

- (3) le point 7 de la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs prévoit, entre autres, que la réalisation du marché intérieur doit conduire à une amélioration des conditions de vie et de travail des travailleurs dans la Communauté européenne ; ce processus s'effectuera par un rapprochement dans le progrès de ces conditions, notamment pour les formes de travail autres que le travail à durée indéterminée, telles que le travail à durée déterminée, le travail à temps partiel, le travail intérimaire et le travail saisonnier ;
- (14) les parties signataires ont souhaité conclure un accord-cadre sur le travail à durée déterminée énonçant les principes généraux et prescriptions minimales relatifs aux contrats et aux relations de travail à durée déterminée ; elles ont manifesté leur volonté d'améliorer la qualité du travail à durée déterminée en garantissant l'application du principe de non-discrimination et d'établir un cadre pour prévenir les abus découlant de l'utilisation de relations de travail ou de contrats à durée déterminée successifs ;
- (15) l'acte approprié pour la mise en œuvre de cet accord-cadre est une directive au sens de l'article 249 du traité ; il lie dès lors les États membres en ce qui concerne le résultat à atteindre, tout en leur laissant le choix de la forme et des moyens ;

III.3. – Aux termes de l'article 1^{er} de la directive 1999/70, celle-ci visait « ... à mettre en œuvre l'accord-cadre [...], figurant en annexe, conclu [...] entre les organisations interprofessionnelles à vocation générale (CES, UNICE, CEEP) ». L'article 2 [Or. 9] prévoit que : « [l]es États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard 10 juillet 2001 ou s'assurent, au plus tard à cette date, que les partenaires sociaux ont mis en place les dispositions nécessaires par voie d'accord, les États membres devant prendre toute disposition nécessaire leur permettant d'être à tout moment en mesure de garantir les résultats imposés par la présente directive. Ils informent immédiatement la Commission de ces circonstances. Les États membres peuvent, si nécessaire, et après consultation des partenaires sociaux, pour tenir compte de difficultés particulières ou d'une mise en œuvre par convention collective, disposer au maximum d'une année supplémentaire. Ils informent immédiatement la Commission de ces circonstances. [...] ».

Compte tenu du caractère conventionnel de sa genèse, le contenu matériel de la directive figure dans l'accord-cadre dont les dispositions pertinentes pour la présente espèce sont reprises ci-dessous.

Aux termes de la clause 1 de l'accord-cadre, celui-ci a pour objet :

« a) d'améliorer la qualité du travail à durée déterminée en assurant le respect du principe de non-discrimination ; b) d'établir un cadre pour prévenir les abus résultant de l'utilisation de contrats ou de relations de travail à durée déterminée successifs ».

La clause 2, point 1, de l'accord-cadre est libellée comme suit : « *Le présent accord s'applique aux 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.* »

La clause 3 du même accord-cadre dispose : « *Aux termes du présent accord, on entend par : 1. "travailleur à durée déterminée", 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 [Or. 10] déterminé ;*

2. "travailleur à durée indéterminée comparable", un travailleur ayant un contrat ou une relation de travail à durée indéterminée dans le même établissement, et ayant un travail/emploi identique ou similaire, en tenant compte des qualifications/compétences. Lorsqu'il n'existe aucun travailleur à durée indéterminée comparable dans le même établissement, la comparaison s'effectue par référence à la convention collective applicable ou, en l'absence de convention collective applicable, conformément à la législation, aux conventions collectives ou aux pratiques nationales ».

La clause 4, point 1 de l'accord-cadre (« Principe de non-discrimination ») dispose ce qui suit : « *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. [...] 4. Les critères de périodes d'ancienneté relatifs à des conditions particulières d'emploi sont les mêmes pour les travailleurs à durée déterminée que pour les travailleurs à durée indéterminée, sauf lorsque des critères de périodes d'ancienneté différents sont justifiés par des raisons objectives.* »

La clause 5 de l'accord-cadre (« Mesures visant à prévenir l'utilisation abusive ») énonce ce qui suit : « *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. [...] ».

[Or. 11]

[III].4. – La recommandation de la Commission du 11 mars 2005 concernant la charte européenne du chercheur et un code de conduite pour le recrutement des chercheurs, 2005/251/CE (JO 2005, L 75, p. 67), prévoit, dans les passages pertinents de son préambule, que :

« [...] – (6) de nouveaux instruments pour le développement de la carrière des chercheurs devraient être introduits et mis en application, contribuant ainsi à l'amélioration des perspectives de carrière pour les chercheurs en Europe ; [...] – (9) les États membres devraient s'efforcer d'offrir aux chercheurs des régimes de développement de carrière durables à toutes les étapes de la carrière, quels que soient leur situation contractuelle et le parcours professionnel choisi en R & D, et d'assurer que les chercheurs sont traités comme des professionnels et considérés comme faisant partie intégrante des institutions au sein desquelles ils travaillent. [...] ».

Parmi les recommandations, la Commission a précisé que : *« [...] 2) Les États membres s'efforcent de prendre, selon les besoins, les mesures cruciales pour assurer que les employeurs ou bailleurs de fonds des chercheurs améliorent les méthodes de recrutement et les systèmes d'évaluation de carrière afin de créer un système de recrutement et de développement de carrière qui soit plus transparent, ouvert, équitable et reconnu au niveau international, en tant que condition préalable à un véritable marché européen du travail pour les chercheurs. [...] »*

IV. – La législation nationale pertinente pour le présent litige

IV.1. – La loi n° 240 de 2010 « Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario » (dispositions relatives à l'organisation des universités, au personnel académique et au recrutement, ainsi qu'au pouvoir octroyé au gouvernement en vue d'encourager la qualité et l'efficacité du système universitaire) (GURI n° 10, 14 janvier 2011, supplément ordinaire n° 10), dans la version en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018, dispose comme suit en son article 24 (« Chercheurs à durée déterminée ») : « 1. *En fonction des ressources disponibles au titre de la programmation, les universités peuvent, pour leurs activités de recherche, d'enseignement, d'enseignement complémentaire et de services aux étudiants, conclure des contrats de travail à durée déterminée. Le contrat définit [...] les modalités* **[Or. 12]** *d'exercice des activités d'enseignement, d'enseignement complémentaire et de services aux étudiants ainsi que des activités de recherche.*

2. Les destinataires sont choisis par des procédures publiques de sélection organisées par les universités au moyen d'un règlement au sens de la legge 9 maggio 1989, n. 168 (loi n° 168 du 9 mai 1989) dans le respect des principes énoncés par la charte européenne du chercheur [...] et plus particulièrement dans le respect des critères suivants :

a) publication des avis de concours dans la Gazzetta Ufficiale, sur le site de l'université et sur ceux du ministère et de l'Union européenne ; définition du secteur sur lequel porte le concours et du profil éventuel exclusivement par l'indication d'une ou plusieurs disciplines scientifiques ; informations détaillées sur les fonctions concernées, les droits et devoirs et le régime économique et social ; possibilité de transmettre par voie électronique les candidatures et, si possible, les titres et les publications ;

b) admission aux procédures des détenteurs du titre de docteur ou d'un titre équivalent ou, pour les secteurs concernés, du diplôme de spécialisation médicale, qui satisfont aux exigences complémentaires éventuelles définies par le règlement de l'université ; exclusion des personnes déjà recrutées pour une durée indéterminée en qualité de professeurs d'université de première ou de deuxième classe ou en tant que chercheurs mais qui ont quitté le service ;

c) évaluation préliminaire des candidats, accompagnée d'une appréciation analytique des titres, du curriculum vitae et de la production scientifique, y compris de la thèse de doctorat, selon des critères et paramètres reconnus au niveau international et définis par décret ministériel, après avis de l'ANVUR [agence nationale d'évaluation du système universitaire et de la recherche] et du CUN [Conseil universitaire national] ; [OMISSIS] [Or. 13] [OMISSIS] [détails sans pertinence pour les questions préjudicielles] ;

d) préparation de la proposition d'inscription par le département sur vote favorable de la majorité absolue des professeurs de première et de deuxième classes et approbation de cette décision par délibération du conseil d'administration.

3. Les contrats présentent les caractéristiques suivantes :

a) contrats d'une durée de trois ans, renouvelables une seule fois pour une période de deux ans seulement, après évaluation positive des activités d'enseignement et de recherche effectuées, sur la base de modalités, critères et paramètres définis par décret ministériel ; ces contrats peuvent également être conclus avec la même personne dans des établissements distincts ;

b) contrats d'une durée de trois ans, réservés aux candidats ayant bénéficié des contrats visés sous a), ou ayant obtenu l'habilitation scientifique nationale pour les fonctions de professeurs de première et de seconde classes visée à l'article 16 de la présente loi, ou en possession du titre de spécialisation médicale ou qui, pendant au moins trois années même non consécutives, ont bénéficié de subventions pour la recherche au sens de l'article 51, paragraphe 6, de la legge

27 dicembre 1997, n. 449 (loi n° 449 du 27 décembre 1997), de subventions de recherche visées à l'article 22 de la présente loi ou de bourses postdoctorales visées à l'article 4 de la legge 30 novembre 1989 n. 398 (loi n° 398 du 30 novembre 1989) [...]

4. [OMISSIS] [dispositions de droit national sans pertinence pour les questions préjudicielles]

5. En fonction des ressources disponibles au titre de la programmation, au cours de la troisième année du contrat visé au paragraphe 3, sous b), l'université évalue le titulaire du contrat qui a obtenu l'habilitation scientifique visée à l'article 16 en vue de son inscription sur la liste des professeurs associés visée à l'article 18, paragraphe 1, sous e). En cas d'évaluation positive, au **[Or. 14]** terme du contrat, le titulaire de ce contrat est inscrit sur la liste des professeurs associés. [...]

6. En fonction des ressources disponibles au titre de la programmation, sans préjudice des dispositions de l'article 18, paragraphe 2, de la date d'entrée en vigueur de la présente loi au 31 décembre de la huitième année suivante, la procédure prévue au paragraphe 5 peut être utilisée afin d'inscrire sur la liste des professeurs de première et de seconde classes, les professeurs de seconde classe et les chercheurs recrutés pour une durée indéterminée dans la même université qui ont obtenu l'habilitation scientifique visée à l'article 16 [...] ».

IV.2. – La legge 7 agosto 2015, n. 124, « Deleghes al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche », (loi n° 124 du 7 août 2015 en matière de réorganisation des administrations publiques) (GURI n° 187, 13 août 2015), édicte des règles de délégation législative portant également sur la réorganisation du droit du travail applicable aux travailleurs des administrations publiques.

C'est ce que prévoient en particulier son article 16, paragraphes 1, sous a), et 2, sous b), c), d) et e), et son article 17, paragraphe 1, a), c), e), f), g), h), l), m), n), o), q), r), s) et z). Pour ce qui nous intéresse en l'espèce, l'article 17, paragraphe 1, prévoit respectivement, sous a) et o), parmi les critères de délégation : la « [...] a) mise en place, dans les procédures de concours publics, de mécanismes d'évaluation permettant de valoriser l'expérience professionnelle acquise par les personnes ayant eu des relations de travail flexibles avec les administrations publiques [...] ; [...] o) l'organisation de formes de travail flexibles, en prévoyant des situations limitées et exhaustives, caractérisées par leur compatibilité avec la spécificité des relations de travail des travailleurs des administrations publiques ainsi qu'avec les exigences en matière d'organisation et de fonctionnalité de ces dernières afin d'éviter la précarité de l'emploi [...] ».

IV.3. – Le decreto legislativo 25 [maggio] 2017, n° 75 (GURI n° 130, 7 juin 2017) [décret législatif n° 75 du 25 mai 2017] comprenant des modifications et compléments au décret législatif n° 165 du 30 mars 2001 (c'est-à-dire le texte

unique sur le travail salarié au service des administrations publiques) met en œuvre cette délégation.

[Or. 15]

L'article 20 (« Lutte contre la précarité de l'emploi dans les administrations publiques ») du décret législatif [75]/2017, dans la version en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2018, prévoit notamment que : « 1. Afin de lutter contre la précarité de l'emploi, de réduire le recours aux contrats à durée limitée et de valoriser les compétences professionnelles acquises par le personnel sous contrat de travail à durée déterminée, les administrations peuvent, au cours des années 2018 à 2020, en cohérence avec le plan triennal des besoins visé à l'article 6, paragraphe 2, et en indiquant la couverture financière, recruter pour une durée indéterminée du personnel non dirigeant qui répond aux exigences suivantes : a) être en service après la date d'entrée en vigueur de la loi n° 124 de 2015 avec des contrats à durée déterminée auprès de l'administration qui procède au recrutement [...]; b) avoir été recruté pour une durée déterminée, en rapport avec les mêmes activités effectuées, par des procédures de concours accomplies [...]; c) avoir accompli au 31 décembre 2017, au service de l'administration [...] qui procède au recrutement, au moins trois années de service, même non consécutives, au cours des huit dernières années [...].

3. Sans préjudice des règles de maîtrise des frais de personnel, au cours des années 2018 à 2020, les administrations publiques peuvent, aux seules fins visées aux paragraphes 1 et 2, augmenter les limites financières ordinaires pour les recrutements à durée indéterminée prévues par les règles en vigueur après déduction des ressources destinées aux recrutements à durée indéterminée par concours public, en utilisant à cette fin les ressources prévues pour les contrats de travail flexibles, dans les limites des dépenses fixées à l'article 9, paragraphe 28, du décret-loi n° 78 du 31 mai 2010, converti par la loi n° 122 du 20 juillet 2010. [...].

5. Jusqu'au terme des procédures visées aux paragraphes 1 et 2, il est interdit aux administrations concernées d'instaurer de nouvelles relations de travail flexibles visées à l'article 9, paragraphe 28, du décret-loi n° 78 du 31 mai 2010, converti avec modifications par la loi n° 122 du 30 juillet 2010 et ultérieurement modifiée, pour les professions concernées par les procédures précitées. Le paragraphe 9 bis de l'article 4 du décret-loi n° 101 du 31 août 2013 converti, avec [Or. 16] modifications, par la loi n° 125 du 30 octobre 2013 est abrogé.

8. Les administrations peuvent prolonger les relations de travail flexibles avec les personnes participant aux procédures visées aux paragraphes 1 et 2 jusqu'à leur achèvement, dans les limites des ressources disponibles [...].

9. Le présent article ne s'applique pas au recrutement du personnel enseignant et administratif, technique et auxiliaire (ATA) des établissements scolaires et d'enseignement de l'État. Jusqu'à l'adoption du règlement visé à l'article 2,

paragraphe 7, sous e), de la loi n° 508 du 21 décembre 1999, les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux établissements de l'enseignement supérieur artistique et musical. Les paragraphes 5 et 6 du présent article ne s'appliquent pas aux organismes publics de recherche visés par le décret législatif n° 218 du 25 novembre 2016. En ce qui concerne ces derniers organismes, le paragraphe 2 est également applicable aux titulaires de missions de recherche répondant aux exigences qu'il prévoit. En ce qui concerne ces derniers organismes, le paragraphe 2 est également applicable aux titulaires de missions de recherche répondant aux exigences qu'il prévoit. Le présent article ne s'applique pas non plus aux contrats de mise à disposition de personnel à des administrations publiques [...] ».

IV.4. – Le décret législatif n° 165 du 30 mars 2001, auquel nous avons fait allusion plus haut, constitue la réglementation relative à l'organisation du travail dans les administrations publiques) (GURI n° 106, 9 mai 2001, supplément ordinaire n° 106). L'article 3 (« Personnel sous régime de droit public », paragraphe 2, énonce, en ce qui concerne les professeurs d'université, que : « [...] *La relation de travail des professeurs et chercheurs universitaires, à durée indéterminée ou déterminée, reste régie par les dispositions en vigueur, dans l'attente d'une réglementation organique spécifique conforme aux principes de l'autonomie des universités consacrée à l'article 33 de la constitution et aux articles 6 et suivants de la loi n° 168 du 9 mai 1989, [...] et qui tient compte des principes énoncés à l'article 2, paragraphe 1, de la loi n° 421 du 23 octobre 1992 ».*

Son article 36 dispose, dans son libellé en vigueur depuis le 22 juin 2017, que :

« 1. Pour répondre à leurs besoins ordinaires, les [Or. 17] 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. Les administrations publiques peuvent recourir aux contrats de travail à durée déterminée, [...] ainsi qu'aux formes de contrats flexibles pour le recrutement et l'emploi du personnel prévues par le code civil et les lois relatives aux relations de travail au sein de l'entreprise, dans le respect des limites et des procédures de recrutement en vigueur dans les administrations publiques. Les administrations publiques ne peuvent recourir aux contrats visés à la première phrase du présent paragraphe que pour répondre à des besoins de nature exclusivement temporaire et exceptionnelle et dans le respect des conditions et procédures de recrutement définies à l'article 35. Les contrats de travail à durée déterminée peuvent être conclus conformément aux articles 19 et suivants du décret législatif n° 81 de 2015 [...]. Afin de prévenir tout phénomène d'emploi précaire, les administrations publiques, dans le respect des dispositions du présent article, concluent des contrats à durée déterminée avec les lauréats et candidats inscrits sur leurs listes d'aptitude de concours publics destinés à pourvoir des postes à durée indéterminée. Il est permis de faire application de l'article 3, paragraphe 61, troisième phrase, de la loi n° 350

du 24 décembre 2003, sans préjudice du rang occupé dans le classement par les lauréats et candidats pour les recrutements à durée indéterminée.

2-bis. Les références aux contrats collectifs figurant dans le décret législatif n° 81 de 2015 doivent être comprises, en ce qui concerne les administrations publiques, comme des références aux contrats collectifs nationaux conclus par l'ARAN [agence en charge des négociations salariales dans les administrations publiques]. [...]

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 [Or.18] de la prestation de travail effectuée en violation de dispositions impératives. Les administrations sont tenues de récupérer les sommes payées à ce titre auprès des dirigeants responsables lorsque la violation est intentionnelle ou qu'elle résulte d'une faute intentionnelle ou d'une faute grave [...].

5 quater. Les contrats de travail établis en violation du présent article sont nuls et engagent la responsabilité de l'administration. [...]

5 quinquies. À l'exception de son paragraphe 5, le présent article ne s'applique pas au recrutement du personnel enseignant et administratif, technique et auxiliaire (ATA) à durée déterminée des établissements scolaires et d'enseignement de l'État et des collectivités locales, et des établissements d'enseignement supérieur artistique et musical. Les dispositions du décret législatif n° 218 du 25 novembre 2016 restent applicables aux organismes publics de recherche visés à l'article 1^{er}, paragraphe 1, et à l'article 19, paragraphe 4, de ce même décret. [...] ».

IV.5. – Le décret législatif n° 81 de 2015 « Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni » (règlement systématique des contrats de travail et la révision de la législation sur les obligations professionnelles) (GURI du 24 juin 2015, supplément ordinaire n° 144) constitue la transposition en droit interne de la directive n° 1999/70/CE.

Son article 19 (« Fixation du terme et durée maximale »), dans sa version antérieure à la modification apportée par le decreto legge 12 luglio 2018, n. 87 (« Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese ») (décret-loi n° 87 du 12 juillet 2018, dispositions urgentes relatives à la dignité des travailleurs et des entreprises) (GURI n° 161 du 13 juillet 2018), qui est donc applicable en l'espèce, prévoyait ce qui suit : « 1. Le contrat de travail peut être conclu pour une durée qui ne peut dépasser 36 mois.

2. *À l'exception des diverses dispositions des contrats collectifs [...], la durée de la relation de travail à durée déterminée qui lie un employeur et un travailleur par l'effet de contrats successifs conclus pour l'exercice de fonctions de même niveau et de même statut légal, indépendamment des périodes d'interruption entre deux contrats, ne peut pas dépasser 36 mois [...]* ». **[Or. 19]** L'article 29 (« Exclusions et régimes particuliers »), en vigueur depuis le 12 août 2018, dispose que : « [...] 2. Sont également exclus du champ d'application du présent chapitre : [...] d) les contrats à durée déterminée conclus en application de la loi n° 240 du 30 décembre 2010. [...]

4. *Les dispositions de l'article 36 du décret législatif n° 165 de 2001 restent inchangées [...]* ».

V. – *Exposé des motifs du renvoi préjudiciel [OMISSIS] [références au droit de l'Union] – Observations de la juridiction de céans sur l'article 29, paragraphe 2, sous d), et paragraphe 4, du décret législatif n° 81 de 2015 et sur l'article 36, paragraphes 2 et 5, du décret législatif n° 165 de 2001.*

V.1. – La juridiction de céans considère qu'une remarque liminaire de portée générale s'impose.

La juridiction de céans ne met certainement pas en doute le sens de la réglementation [de l'Union] lorsqu'elle indique, dans le cadre du rapprochement des législations nationales en matière de stabilité des relations de travail salarié, que la relation de travail à durée indéterminée représente le modèle idéal, ordinaire et prédominant, et que la relation de travail à durée déterminée reflète une situation exceptionnelle, d'interprétation stricte et dont la durée n'est jamais supérieure à 36 mois (et, après la réforme, à 24 mois).

Encore récemment, la Cour (voir arrêt du 25 octobre 2018, C-331/17, EU:C:2018:859) a réaffirmé l'illégalité de la législation nationale sur le travail à durée déterminée (en l'occurrence, employé par des organismes lyriques personnes morales) pour violation du droit [de l'Union]. En effet, la Cour a rappelé que la clause 5 de l'accord-cadre exige, pour justifier le recours au travail à durée déterminée, qu'au moins une des trois mesures de protection expressément prévues soit effectivement adoptée (indication des raisons du recours au travail à durée déterminée ; durée maximale autorisée de la relation ; plafond des renouvellements). Ceci afin de prévenir l'utilisation abusive du travail à durée déterminée, de sorte qu'une disposition nationale qui autorise, par le biais d'une disposition législative ou réglementaire, l'utilisation d'une succession **[Or. 20]** illimitée de ce type de contrats (et des relations qui en découlent) de travail à temps n'est pas admissible.

Or, l'objectif essentiel de l'accord-cadre et de ses mécanismes de protection, qui se caractérisent soit par la transformation en une relation à durée indéterminée, soit par la reconnaissance d'une protection économique, est précisément d'exclure non pas le contrat à durée déterminée, mais le recours abusif à cet instrument. En

fait, la juridiction de céans émet des réserves au sujet d'une application automatique éventuellement néfaste de la règle elle-même dans les domaines de l'autorité publique en général et de la recherche scientifique en particulier. Il s'agit en fait de matières réglementées dans l'ordre juridique national non seulement sur la base de principes constitutionnels forts en soi (à savoir l'article 97 ainsi que l'article 9, premier alinéa, et l'article 33, premier et sixième alinéas, de la Constitution), qui reconnaissent des droits et des obligations fondamentaux (qui sont donc antérieurs à la manière dont se forme le droit positif au fil du temps) et qui ne permettent pas de les faire entrer dans le champ des traités, excepté sous une forme confirmative et non contraignante.

V.2. – La juridiction de céans connaît bien la jurisprudence constante de la Cour, en ce qu'elle conclut que le caractère privé ou public de l'employeur n'est pertinent ni aux fins de l'application correcte et uniforme des mécanismes de protection précités ni au regard du principe d'égalité.

Il est constant que les termes d'une disposition du droit de l'Union qui ne comporte aucun renvoi exprès au droit des États membres pour déterminer son sens et sa portée doivent normalement trouver, dans toute l'Union européenne, une interprétation autonome et uniforme. Celle-ci est recherchée en tenant compte du contexte de cette disposition et de l'objectif poursuivi par la réglementation en cause (voir arrêt récent de la Cour (grande chambre) du 20 novembre 2018, C-147/17, EU:C:2018:926, point 54).

Dans sa jurisprudence, la Cour de justice précise la notion de « *raisons objectives* » figurant dans la clause 5, point 1, sous a), de l'accord-cadre en ce sens que cette notion doit être entendue comme visant des circonstances précises et concrètes caractérisant une activité déterminée et, partant, de nature à justifier dans ce contexte particulier [Or. 21] 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. Le défaut de preuve sérieuse de l'objectivité des raisons justifiant le recours répété aux contrats de travail à durée [déterminé] est un indice du recours abusif à ces formes de travail précaire.

Cela ne dispense cependant pas la juridiction de céans de mettre en évidence l'impossibilité logique de qualifier d'abus le recours au travail à durée déterminée dans certains cas, parmi lesquels figure la recherche scientifique dans les universités et les instituts culturels qui y sont rattachés ou dans les grandes écoles de la République.

Dans ces cas-là, la limitation temporelle de la mission est, d'un côté, totalement en accord, sur le fond, avec le type de prestations à effectuer. En effet, il s'agit de réaliser soit des études et des recherches bien définies qui doivent être achevées dans un délai donné, soit des missions d'enseignement planifiées et prévues pour

des tranches horaires correspondant à l'organisation des cursus. D'un autre côté, et en lien avec cela, il est clair que toute relation à durée déterminée, même si elle est consécutive ou proche d'une relation antérieure entre les mêmes parties, qu'elle est liée d'une manière générale aux questions de recherche scientifique, voire qu'elle se prolonge au-delà de la durée maximale visée à l'article 19, paragraphe 1, du décret législatif 81/2015 susmentionné, n'est pas nécessairement la simple prolongation cachée et abusive de la première.

Cela signifie que le recrutement du personnel affecté à la recherche scientifique universitaire, tel que décrite dans la typologie complexe des relations à durée déterminée de l'article 24 de la loi n° 240 – qui est d'ailleurs généralement liée à l'activité d'enseignement de soutien exercée par ces chercheurs – trouve sa justification objective dans le caractère imprévisible a priori de la nature et du nombre d'axes de recherches qui pourront être mis en place, ainsi que du type, de la durée et du contenu de cette activité d'enseignement. Dans les deux cas, les besoins, ainsi exprimés par les différentes universités, [Or. 22] loin d'être répétitifs (et donc de nécessiter des travailleurs dans une relation stable de continuité sur un poste de travail donné), sont en fait temporaires puisque non permanents, mais s'inscrivent dans des espaces temps qui ne sont pas nécessairement fermés ou susceptibles de s'étendre sur une période aussi longue.

Cette question est proche, mais n'est pas totalement identique à celle des limites de l'applicabilité de l'accord-cadre et de la directive aux agents publics non « contractualisés », bien que l'article 29, paragraphe 2, lettre d), du décret législatif 81/2015 exclue les relations des chercheurs universitaires sous contrat à durée déterminée des mécanismes de stabilisation de l'emploi précaire.

Il est vrai que, conformément et grâce à l'article 4, paragraphe 1, du traité de Lisbonne – selon lequel toute « ... compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres ... » –, la Cour reconnaît le pouvoir des États membres d'organiser et de rationaliser leurs administrations publiques, y compris dans les modalités de recrutement de leur personnel. Il est également vrai que, sous l'empire du décret législatif n° 368/2001, transposant la directive [1999/70], la Cour constitutionnelle a estimé que les mesures étaient compatibles avec le système de la fonction publique, à la condition toutefois qu'il n'y ait pas eu de transformation du contrat en relation à durée indéterminée et qu'il y ait seulement un droit à la réparation du préjudice par équivalent (voir ordonnance de la Cour constitutionnelle n° 207 de 2013). D'ailleurs, le simple fait que le décret législatif 368/2001 ait été abrogé par l'article 21 du décret législatif 81/2015 – qui a réduit la durée initiale du contrat à durée déterminée à 24 mois – n'a pas mis un terme au système de garantie de l'emploi public par le principe du recours au concours public, lequel ne peut, en effet, être limité que pour des raisons exceptionnelles et uniques d'intérêt collectif. Par ailleurs, l'article 36 du décret législatif 165/2001 précité n'est pas non plus affecté, et prévoit que : a) 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 ; b) le travailleur concerné a droit à la **[Or. 23]** réparation du dommage découlant de cette prestation, mais uniquement par équivalent.

Tous ces éléments sont importants, mais pas déterminants. Ce n'est pas un hasard si, pour la Cour, la responsabilité des cadres publics, prévue par l'article 36 précité et applicable également à toutes les relations publiques de travail (y compris celles qui ne sont pas « contractualisées »), ne constitue pas en soi une sanction effective et dissuasive, propre à assurer la pleine efficacité de l'accord-cadre. Toutefois, la Cour laisse au juge national le soin d'évaluer au cas par cas le degré réel d'efficacité [voir récemment arrêts de la Cour du 7 mars 2018 (C-494/16, EU:C:2018:166), et du 25 octobre 2018, précité (EU:C:2018:859)] et, corrélativement, le principe, le moment et le montant du recours abusif aux relations de travail à durée déterminée. Selon la juridiction de céans, compte tenu de la nature particulière des relations entre les différentes universités et leurs chercheurs sous contrat à durée déterminée, une application directe et automatique de l'accord-cadre ne saurait être admise ne serait-ce qu'en raison de la répétition des contrats à durée déterminée ou de l'expiration inutile du délai maximal, car une telle solution affecterait l'autonomie des universités dans des domaines sensibles tels que l'organisation des cours, la recherche et le personnel qui doit leur être affecté. En tout état de cause, une telle application ne peut avoir lieu automatiquement ou sans faire l'objet d'une appréciation juridictionnelle sur l'existence de l'abus, basée, à cet égard, sur le principe affirmé par la Cour [voir ordonnance du 1^{er} octobre 2010 (C-3/10, EU:C:2010:574, point 51)] précisément sur les limites de la transformation de la relation prévues à l'article 36, qui n'est pas considéré comme contraire à la clause 5 de cet accord-cadre, à condition que soient prévues « [...] dans le secteur considéré, d'autres mesures effectives pour éviter et, le cas échéant, sanctionner l'utilisation abusive de contrats de travail à durée déterminée successifs [...] ».

Compte tenu de toutes les interdictions susmentionnées, visées dans les dispositions combinées de l'article 29, paragraphe 2, du décret législatif 81/2015 et de l'article 36 du décret législatif 165/2001, la pertinence en l'espèce des règles dont l'interprétation est demandée à titre préjudiciel est évidente en ce qui concerne la transformation de la relation à l'égard des chercheurs universitaires sous contrat à **[Or. 24]** durée indéterminée.

En effet, si ces interdictions ne leur avaient pas été imposées par la législation nationale, les parties appelantes, qui ont toutes signé des contrats de différente manière ou établi plusieurs relations de travail à durée déterminée, relèveraient du système de stabilisation prévu à l'article 20 du décret législatif 75/2017. La durée globale de leurs relations respectives est effectivement beaucoup plus longue que la limite légale et il ne semble pas que l'université intimée leur ait apporté la preuve du caractère uniquement temporaire ou exceptionnel de ses besoins. C'est justement la raison pour laquelle les parties appelantes doutent que les dispositions de verrouillage susmentionnées soient réellement conformes à la

clause 5 de l'accord-cadre, y compris lorsqu'elles définissent le traitement des chercheurs sous contrat à durée déterminée.

La juridiction de renvoi est consciente qu'une disposition nationale qui se bornerait à autoriser, de manière générale et abstraite, le recours à des contrats de travail à durée déterminée successifs ne serait pas conforme aux exigences objectives, évoquées ci-dessus, permettant de justifier de telles relations. Au contraire, une telle disposition, de nature purement formelle, ne permettrait pas de dégager des critères objectifs et transparents aux fins de vérifier si le renouvellement de ces relations : a) répond effectivement à un besoin véritable ; b) est de nature à atteindre l'objectif poursuivi ; c) est nécessaire à cet effet, mais serait également, en soi, un contournement de toute obligation et une source d'abus sur ce point, ainsi qu'un élément hautement discriminatoire [argument tiré de l'arrêt de la Cour du 26 janvier 2012, Küçük (C-586/10, EU:C:2012:39, points 27, 28 et 29, et jurisprudence citée)] ce qui la rendrait tout à fait incompatible avec l'objectif et l'effet utile de l'accord-cadre [voir aussi arrêts de la Cour 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 du 25 octobre 2018, Sciotto/Fondazione Teatro dell'Opera di Roma, précité (C-331/17, EU:C:2018:859)].

Toutefois, il est demandé à la Cour si, malgré l'absence de règles équivalentes pour la prévention des abus dans le système défini par l'article 24 de la loi 240/2010 – laquelle norme a transformé la fonction de chercheur universitaire sous contrat à durée [Or. 25] indéterminée en un poste ayant vocation à disparaître avec le départ de son titulaire –, le système universitaire ne renferme pas, en soi, davantage dans le souci de préserver la liberté de la recherche scientifique et l'autonomie fonctionnelle et de choix des institutions universitaires et de haute culture qu'en raison du simple caractère « non contractualisé » de l'emploi de ces chercheurs, les raisons objectives qui justifient, au-delà de la forme, le renouvellement des missions des chercheurs, tant au regard de la nature particulière du recrutement des professeurs d'université, que de la qualité de la recherche qui, même lorsqu'elle est limitée, ne peut pas nécessairement être enfermée à l'intérieur d'un délai « butoir ».

V.3. – Afin de bien clarifier l'avis de la juridiction de céans sur la question litigieuse, il convient d'ajouter les considérations suivantes, qui sont déterminantes pour la lecture des questions à soumettre à l'interprétation de la Cour :

1) l'omission contestée de la mention des chercheurs universitaires sous contrat à durée déterminée dans l'article 20 du décret législatif n° 75/2017, contrairement à ce qui figure dans le corps du décret législatif n° 81/2015, découle des dispositions de l'article 22, paragraphe 16, qui modifie sur ce point l'article 3, paragraphe 2, du décret législatif n° 165/2001 et qui soumet également la relation de travail de ces chercheurs au régime de droit public, de sorte que, bien que leur inclusion dans l'emploi public non « contractualisé » ne soit pas déterminante, il est néanmoins tout à fait superflu d'exclure expressément ces chercheurs du cercle

des destinataires de l'article 20, qui vise essentiellement à régir les affaires de l'emploi public uniquement « contractualisé » ;

2) la référence faite par le juge de première instance aux actes parlementaires relatifs au décret législatif 75/2017, dont résulte la confirmation de son applicabilité aux seuls emplois publics « contractualisés », et dont atteste également la discussion préalable menée avec les syndicats de cette catégorie et non avec les organes représentatifs des autres catégories de fonctionnaires visées à l'article 3, paragraphe 2, du décret législatif 165/2001, est pertinente ;

3) Cette référence, loin d'être dépourvue de valeur interprétative, est toujours considérée par la doctrine et la jurisprudence comme réellement pertinente, même si elle est résiduelle, [Or. 26] dans l'interprétation de l'article 20 ;

4) Il n'est pas vrai non plus que la non-admission de ces chercheurs universitaires aux procédures visées à l'article 20 précité par rapport à l'éligibilité à ces dernières des chercheurs des organismes de recherche a un effet discriminatoire, car, au-delà de l'homonymie, les deux catégories sont différentes et ne se recoupent pas, tant au regard des tâches accomplies (les chercheurs desdits organismes, contrairement aux universitaires, ne sont pas institutionnellement investis de missions d'enseignement), qu'au regard du régime juridique de référence (les chercheurs des organismes étant eux-mêmes soumis à une réglementation ad hoc et relevant de la catégorie des agents publics « contractualisés ») ;

5) la définition de poste ayant vocation à disparaître avec le départ de son titulaire, qui peut être ouvert, d'après une simple lecture de la loi 240/2010, à la catégorie des chercheurs universitaires sous contrat à durée indéterminée, est correcte dans la mesure où cette réglementation ne prévoyant pour l'avenir que le recrutement de chercheurs sous contrat à durée déterminée (dans les deux types catégories « A » ou « B ») et n'envisageant plus de nomination de nouveaux chercheurs d'une autre catégorie, les chercheurs sous contrat à durée indéterminée bénéficient désormais (sinon expressis verbis, du moins sur la base d'une interprétation systématique claire et cohérente) d'un poste ayant précisément vocation à disparaître avec le départ de son titulaire, ce qui redéfinit la catégorie des chercheurs universitaires, en y mentionnant le premier échelon (uniquement pour une durée déterminée, conformément à l'article 24 de la loi n° 240) de l'enseignement universitaire ;

6) en toute hypothèse, l'article 20 du décret législatif 75/2017, dont le libellé est très clair à cet égard, attribue aux administrations employeuses la possibilité et non l'obligation d'engager les procédures de stabilisation de leurs emplois précaires, de sorte que, à supposer que la demande de la partie appelante soit accueillie, cela impliquerait tout au plus, pour l'université de Pérouse, de constater non pas son droit à un emploi permanent, mais l'ouverture de la procédure de stabilisation.

V.4. – Par conséquent, la juridiction de céans ne peut pas négliger le caractère particulier et unique de la recherche universitaire que la loi 240/2010 souligne en prévoyant une transformation [Or. 27] du statut de chercheur sous contrat à durée indéterminée soit en un poste ayant vocation à disparaître avec le départ de son titulaire, soit par le passage au statut de professeur agrégé, et qui vise, grâce à l’habilitation scientifique nationale, à inciter les différents chercheurs à se tourner vers l’enseignement universitaire de première et seconde classes, presque comme si cela constituait une progression logique du travail salarié de recherche et d’enseignement dans les universités et les grandes écoles.

Toutefois, de sérieux doutes subsistent quant à la manière dont ces règles ont été formulées, dans un système qui vise aujourd’hui à la mise en œuvre complète et efficace de l’accord-cadre, de sorte que la juridiction de céans est contrainte de soumettre les critiques y afférentes à la Cour dans le cadre du renvoi préjudiciel.

En réalité, il existe un doute sérieux sur le fait que la lutte contre la précarité de l’emploi, même dans le domaine du travail de l’administration publique, et le maintien tout simplement des deux statuts de chercheurs sous contrat à durée déterminée entrent en conflit et, par conséquent, aboutissent à des résultats contraires à la clause 5, point 1, de l’accord-cadre. En effet, au moins à première vue, les critères « objectifs et transparents » requis ne figurent pas à l’article 24, paragraphe 1, de la loi 240/2010, qui exige simplement que le contrat à durée déterminée soit compatible avec les ressources disponibles au titre de la programmation. Si l’on s’attarde sur les simples données textuelles, on constate une sorte d’inversion logique de la disposition qui souhaiterait tout d’abord que le besoin objectif (mais pas structurel ni permanent) de l’administration de conclure un contrat à durée déterminée pour les besoins de la recherche soit établi et *ensuite* seulement, une fois le besoin constaté, la mobilisation (nécessaire) des ressources en permettant la couverture financière. À cet égard, on connaît bien la position de la Cour, selon laquelle, si des considérations d’ordre budgétaire tendant à refuser le maintien de l’emploi peuvent être à la base des choix de politique sociale d’un État membre et influencer la nature ou l’étendue des mesures qu’il souhaite adopter, elles ne constituent toutefois pas en elles-mêmes un objectif poursuivi par cette politique et, partant, elles ne sauraient justifier l’absence de toute mesure préventive du recours abusif aux contrats de travail à durée [Or. 28] déterminée successifs au sens de la clause 5, point 1, de l’accord-cadre (voir, outre la jurisprudence Mascolo e.a. (EU:C:2014:2401), ordonnance de la Cour du 21 septembre 2016, Popescu (C-614/15, EU:C:2016:726, point 63)).

V.5. – De la même manière, le fait de subordonner le renouvellement éventuel pour deux ans à une simple « *évaluation positive des activités d’enseignement et de recherche réalisées* » ne saurait être considéré comme répondant à l’exigence que l’université définisse et applique « *des critères objectifs et transparents aux fins 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* ».

En outre, dans la présente affaire, la violation des principes du droit de l'Union indiqués ci-dessus résultant de la conclusion du premier contrat à durée déterminée, qui en constitue l'incontournable antécédent logique, affecte également le renouvellement de ce contrat. Dès lors, l'article 24, paragraphe 3, de la loi n° 240 comporte également un risque réel d'entraîner un recours abusif à ce type de contrats et n'est donc pas compatible avec l'objectif et l'effet utile de l'accord-cadre.

VI. – *Questions préjudicielles soumises à l'appréciation de la Cour* [OMISSIS]
[référence au droit de l'Union]

Dans ces conditions, la juridiction de céans soumet à la Cour de justice de l'Union européenne [OMISSIS] les questions préjudicielles suivantes :

1) La clause 5 de l'accord-cadre annexé à 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 (ci-après la « directive »), intitulée « *Mesures visant à prévenir l'utilisation abusive* », lue en combinaison avec les considérants 6 et 7, et avec la clause 4 dudit accord (« *Principe de non-discrimination* »), ainsi qu'à la lumière des principes d'équivalence, d'effectivité et de l'effet utile du droit [de l'Union] s'oppose-t-elle à une réglementation nationale, en particulier l'article 24, paragraphe 3, sous a), et l'article 22, paragraphe 9, de la loi 240/2010, qui permet à l'université de recourir, sans limite quantitative, à des [Or. 29] contrats de chercheurs à durée déterminée d'une durée de trois ans, qui peuvent être prolongés de deux ans, sans subordonner leur conclusion ni leur prolongation à des raisons objectives liées à l'existence de besoins temporaires ou exceptionnels de l'université qui y recourt, et qui prévoit, comme seule limite à la multiplicité de relations à durée déterminée avec la même personne, que la durée n'excède pas douze ans, même non consécutifs ?

2) La clause 5 précitée de l'accord-cadre, lue en combinaison avec les considérants 6 et 7 de la directive et avec la clause 4 précitée dudit accord, ainsi qu'à la lumière de l'effet utile du droit [de l'Union], s'oppose-t-elle à une réglementation nationale (en particulier les articles 24 et 29, paragraphe 1, de la loi 240/2010), qui permet aux universités de recruter exclusivement des chercheurs à durée déterminée, sans subordonner la décision y afférente à l'existence de besoins temporaires ou exceptionnels ni fixer de limites à cette pratique, par le recours potentiellement illimité à des contrats de travail à durée déterminée successifs, pour les besoins ordinaires de ces universités en matière d'enseignement et de recherche ?

3) La clause 4 de l'accord-cadre s'oppose-t-elle à une réglementation nationale, telle que l'article 20, paragraphe 1, du décret législatif n° 75/2017 (tel qu'interprété par la circulaire ministérielle n° 3/2017 précitée), qui, tout en reconnaissant la possibilité de stabiliser l'emploi des chercheurs sous contrat à durée déterminée des organismes publics de recherche – à la condition toutefois qu'ils aient accompli au moins trois ans de service au 31 décembre 2017 –, refuse

cette possibilité aux chercheurs universitaires sous contrat à durée déterminée au seul motif que l'article 22, paragraphe 16, du décret législatif 75/2017 soumet leur relation de travail, qui repose pourtant ex lege sur un contrat de travail salarié, au « régime de droit public », alors que l'article 22, paragraphe 9, de la loi 240/2010 applique aux chercheurs des organismes de recherche et des universités la même règle de durée maximale autorisée pour les relations à durée déterminée conclues, sous la forme des contrats visés à l'article 24 ou des bourses de recherche visées à l'article 22, avec les universités et les organismes de recherche ?

[Or. 30]

4) Les principes d'équivalence et d'effectivité ainsi que le principe de l'effet utile du droit de l'Union, à savoir l'accord-cadre précité, et le principe de non-discrimination figurant dans sa clause 4, s'opposent-ils à une réglementation nationale (l'article 24, paragraphe 3, sous a), de la loi 240/2010 et l'article 29, paragraphe 2, sous d), et paragraphe 4, du décret législatif n° 81/2015) qui, bien qu'il existe une réglementation applicable à tous les travailleurs publics et privés, reprise en dernier lieu dans ledit décret n° 81, fixant (à partir de 2018) la durée maximale d'une relation à durée déterminée à 24 mois (y compris les prolongations et les renouvellements) et subordonnant le recours à ce type de relations avec les employés de l'administration publique à l'existence de « besoins temporaires et exceptionnels », permet aux universités de recruter des chercheurs dans le cadre d'un contrat à durée déterminée de trois ans, pouvant être prolongé de deux ans en cas d'évaluation positive des activités de recherche et d'enseignement menées pendant la période de trois ans, sans subordonner la conclusion du premier contrat ni sa prolongation à l'existence de tels besoins temporaires ou exceptionnels de l'université, et lui permet également, à la fin de la période de cinq ans, de conclure avec la même personne ou avec d'autres personnes un autre contrat à durée déterminée du même type, afin de répondre aux mêmes besoins d'enseignement et de recherche que ceux liés au précédent contrat ?

5) La clause 5 de l'accord-cadre précité s'oppose-t-elle, notamment à la lumière des principes d'effectivité et d'équivalence et de la clause 4 précitée, à ce qu'une réglementation nationale (l'article 29, paragraphe 2, sous d), et paragraphe 4, du décret législatif 81/2015, et l'article 36, paragraphes 2 et 5, du décret législatif 165/2001) interdise aux chercheurs universitaires engagés sur la base de contrats à durée déterminée de trois ans, pouvant être prolongés de deux ans (conformément à l'article 24, paragraphe 3, sous a), de la loi 240/2010), d'établir ultérieurement une relation de travail à durée indéterminée, étant donné qu'il n'existe pas, dans l'ordre juridique italien, d'autres mesures susceptibles de prévenir et de sanctionner les abus découlant du recours à des contrats de travail à durée déterminée successifs de la part des universités ?

[OMISSIS] **[Or. 31]** [OMISSIS] [*formules habituelles et suspension de la procédure*]

POUR CES MOTIFS

Le Consiglio di Stato (Conseil d'État), siégeant au contentieux [OMISSIS] :

- renvoie à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles figurant dans les motifs, [OMISSIS]

[OMISSIS] **[Or. 32]** [OMISSIS] [formules habituelles]

Étant donné que les conditions visées à l'article 52, paragraphes 1 et 2, du décret législatif n° 196 du 30 juin 2003 (et aux articles 5 et 6 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016) sont remplies, la juridiction de céans ordonne au greffe de procéder à l'occultation des données personnelles en vue de protéger les droits ou la dignité de la partie concernée.

Rome, [OMISSIS] le 12 décembre 2019

[OMISSIS]