

Version anonymisée

Traduction

C-41/23 – 1

Affaire C-41/23

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

26 janvier 2023

Juridiction de renvoi :

Consiglio di Stato (Italie)

Date de la décision de renvoi :

26 janvier 2023

Parties requérantes et appelantes :

AV

BT

CV

DW

Partie défenderesse et intimée

Ministero della Giustizia

[OMISSIS]

RÉPUBLIQUE ITALIENNE

Le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie)

[OMISSIS]

rend la présente

ORDONNANCE

FR

sur le recours [OMISSIS] introduit par AV, BT, CV et DW, [OMISSIS]

contre

Ministero della giustizia (ministère de la Justice), [OMISSIS]

tendant à la réformation

du jugement du Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional pour le Latium, Italie) [du 1^{er} septembre 2021]

[OMISSIS]

I. L'OBJET DU LITIGE

- 1 Les requérants, en leurs qualités, respectivement, de procureurs de la République adjoints honoraires et de juges de tribunal honoraires*, ont saisi[, le 23 mars 2016,] le TAR per il Lazio (TAR pour le Latium) [OMISSIS] d'un recours [OMISSIS] tendant à ce que leur soient reconnus :

« – le droit à une relation de travail salarié à durée indéterminée au service de l'administration publique, ministère de la Justice, aux mêmes conditions économiques et juridiques que celles dont bénéficie le magistrat de carrière, au moyen de leur intégration dans le cadre permanent des magistrats professionnels [ci-après également "pérennisation"] en fonction de leur ancienneté respective ;

– le droit au paiement d'une rémunération journalière proportionnelle au paramètre de référence constitué par la rémunération due à un magistrat du cadre permanent [ci-après également "magistrat titulaire"] à compter de la date de l'établissement initial de la relation de travail de chaque requérant en qualité de magistrat honoraire jusqu'à ce que celle-ci soit convertie en une relation de travail à temps plein et à durée indéterminée ;

– le droit au même régime de prévoyance et d'assistance sociale [ci-après également "régime de sécurité sociale"] que les magistrats titulaires, impliquant une reconstitution de la carrière avec tous les avantages économiques et juridiques sur la base de l'ancienneté de service acquise au titre de l'intégralité de la période antérieure à la pérennisation, intérêts et réévaluation monétaire compris ;

– à titre subsidiaire, des dommages et intérêts pour abus du recours à la prorogation légale de la relation de travail salarié, à hauteur du montant qui sera considéré comme équitable, majoré des intérêts et de la réévaluation monétaire ».

* Ndt : Le « magistrato onorario » est un magistrat non professionnel qui exerce une fonction juridictionnelle pendant une durée limitée, sans être membre du corps de la magistrature.

2 À l'appui de leurs prétentions, les requérants ont fait valoir ce qui suit :

a) Par décision du Consiglio Superiore della Magistratura (conseil supérieur de la magistrature, Italie) [ci-après également le « CSM »] du 13 décembre 1994 puis par décret du ministre de la Justice, M. AV a été nommé, pour la période 1995-1997, procureur de la République adjoint honoraire près la Pretura Circondariale di Patti (tribunal de première instance de Patti, Italie) ; il est entré en fonction le 27 janvier 1995 et a été reconduit pour une nouvelle période de trois ans, de 1998 à 2000 ; il a été affecté de droit, au sens de l'article 35 du décret législatif n° 51 du 19 février 1998 et de l'article 6, paragraphe 3, du décret du ministre de la Justice du 7 juillet 1999, au Parquet près le Tribunale di Patti (tribunal de Patti, Italie) pour la période 2000-2003 ; ses fonctions ont été prorogées plusieurs fois en application de dispositions légales [OMISSIS] [références normatives détaillées] ; il est toujours en fonction actuellement.

La durée totale de sa carrière, au moment de l'introduction du recours en première instance, était de 21 ans et 2 mois de service.

b) Par décision du CSM du 30 septembre 1998, M. BT a été nommé, pour la période 1998-2000, procureur de la République adjoint honoraire près la Pretura Circondariale di Verona (tribunal de première instance de Vérone, Italie) ; il est entré en fonction le 19 octobre 1998, et a été reconduit pour la période 2001-2003 ; [OMISSIS] ; il est toujours en fonction actuellement.

La durée totale de sa carrière, au moment de l'introduction du recours en première instance, était de 17 ans et 6 mois de service.

c) Par décision du CSM puis par décret du ministre de la Justice, M^{me} CV a été nommée procureur de la République adjoint honoraire près la Pretura Circondariale di Imperia (tribunal de première instance d'Imperia, Italie), et a exercé ses fonctions du 30 mars 1998 au 2 juin 1999 ; à compter de cette date, elle a exercé en tant que juge honoraire du Tribunale di Imperia (tribunal d'Imperia, Italie), fonction qu'elle exerce toujours actuellement.

La durée totale de sa carrière, au moment de l'introduction du recours en première instance, était de 18 ans de service.

d) Par décision du CSM puis par décret du ministre de la Justice, M^{me} DW a été nommée procureur de la République adjoint honoraire près le Tribunale di Ancona (tribunal d'Ancona, Italie) et a exercé ses fonctions du 1^{er} décembre 1998 au 18 mai 2005 ; elle a été nommée juge honoraire du Tribunale di Ancona par décision du CSM du 23 mars 2005 puis par décret du ministre de la Justice et est entrée en fonction le 18 mai 2005 ; elle est toujours en fonction actuellement.

La durée totale de sa carrière, au moment de l'introduction du recours en première instance, était de 17 ans et 4 mois de service.

- 3 Les requérants ont en outre fait valoir que, compte tenu de leur période de service, la réglementation nationale qui leur est applicable ratione temporis ressort des articles 4, 42-bis à 42-septies, 43-bis, 71, 71-bis et 72, du décret royal n° 12 de 1941, la nouvelle réglementation issue du décret législatif n° 116 du 13 juillet 2017 mettant en œuvre la loi déléguée n° 57 du 28 avril 2016, n'étant pas pertinente, [OMISSIS] puisque le recours en première instance a été introduit avant l'entrée en vigueur de la nouvelle législation [OMISSIS].

Selon les requérants, cette réglementation nationale viole le droit de l'Union européenne et plus précisément :

« a) 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 ;

b) la clause 2, point 1, 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] ;

c) la clause 5, point 1, 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] ;

d) la clause 4 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] ;

e) la directive 2003/88/CE [du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail] ;

f) le point 5 de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (Strasbourg, 9 décembre 1989) ;

g) la recommandation CM/Rec. (2010) 12 du Comité des Ministres aux États membres ».

- 4 Parmi les requérants, seuls AV et BT ont en outre produit les plaintes dont ils avaient saisi la Commission européenne en 2015, en lui demandant d'examiner la compatibilité de la situation juridique et économique des magistrats honoraires avec le droit européen, ainsi que les courriers de réponse de la Commission européenne, les informant que « la réglementation et la pratique nationales concernant les magistrats honoraires soulèvent une question de compatibilité avec les clauses 4 et 5 de l'accord-cadre annexé à la directive sur le travail à temps partiel et avec le droit au congé annuel payé visé à l'article. 7 de la directive sur le temps de travail et que la plainte [avait] donc été transférée sous

la référence 7779/15/EMPL au système EU-PILOT afin de décider si des mesures supplémentaires [étaient] nécessaires ».

- 5 Par le jugement attaqué, le TAR per il Lazio (TAR pour le Latium), siégeant à Rome, a rejeté l'intégralité des demandes dont il avait été saisi et s'est déclaré d'office incompétent pour statuer sur la demande relative à l'égalité de statut, en ce qu'elle pouvait être comprise comme visant à établir ex novo une relation de travail salarié au service de l'administration publique [ci-après également « relation de travail salarié en tant qu'agent de l'administration publique »].
- 6 Les requérants ont contesté, dans le cadre de leur appel, le bien-fondé du raisonnement logique et juridique du premier juge et ont soutenu que celui-ci avait dénaturé l'objet des demandes dont il avait été saisi, en ce que, d'une part, ils n'avaient pas demandé la reconnaissance de la qualité de magistrat ordinaire, qualité dont ils pouvaient déjà se prévaloir du fait de leur appartenance à l'ordre judiciaire en vertu de l'article 4, paragraphe 2, du décret royal n° 12 du 30 janvier 1941 et des articles 102 et 106 de la Constitution : à cet égard, les requérants ont fait valoir, en appel, que leurs demandes visaient plutôt à obtenir le même traitement, sur les plans économique et juridique, que les juges professionnels ordinaires ; ils relèvent par ailleurs qu'ils n'ont au contraire pas sollicité, en outre, la condamnation de la partie adverse à l'effet d'établir ex novo une relation de travail salarié en tant qu'agent de l'administration publique, puisqu'ils ont uniquement sollicité le bénéfice d'une « pérennisation », à défaut de toute autre sanction spécifique, au vu de leur préjudice résultant du recours abusif et répété à la prorogation des décrets de nomination, autorisée par des lois nationales.

Par conséquent, selon les requérants, le premier juge a commis une erreur tant en rejetant leur recours qu'en se déclarant incompétent sur la demande telle que requalifiée d'office et en jugeant que les conditions d'un renvoi préjudiciel à la Cour n'étaient pas réunies en raison du défaut de pertinence des questions.

- 7 Le ministère de la Justice a contesté l'appel et conclu au rejet de celui-ci.
- 8 [OMISSIS]
- 9 [OMISSIS] *[procédure nationale]*

II. DROIT DE L'UNION

La directive 1999/70

- 10 Le considérant 17 de ladite directive se lit comme suit :

« en ce qui concerne les termes employés dans l'accord-cadre, sans y être définis de manière spécifique, la présente directive laisse aux États membres le soin de définir ces termes en conformité avec le droit et/ou les pratiques nationales,

comme il en est pour d'autres directives adoptées en matière sociale qui emploient des termes semblables, à condition que lesdites définitions respectent le contenu de l'accord-cadre ».

- 11 Son article 1^{er} prévoit que « [l]a présente directive vise à mettre en œuvre l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, figurant en annexe, conclu le 18 mars 1999 entre les organisations interprofessionnelles à vocation générale (CES, UNICE, CEEP) ».

L'accord-cadre sur le travail à durée déterminée

- 12 La clause 1 « Objet » stipule ce qui suit :

« Le présent accord-cadre 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. »

- 13 La clause 2 de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, intitulée « Champ d'application », prévoit :

« 1. 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.

[...] ».

- 14 La clause 4 de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, intitulée « Principe de non-discrimination », énonce :

« 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 objective.

2. Lorsque c'est approprié, le principe du "pro rata temporis" s'applique.

(...) ».

- 15 La clause 5 de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, intitulée « Mesures visant à prévenir l'utilisation abusive », énonce :

« 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 suivante :

- a) des raisons objectives justifiant le renouvellement de tels contrats ou relations de travail ;
- b) la durée maximale totale de contrats ou relations de travail à durée déterminée successifs ;
- c) le nombre de renouvellements de tels contrats ou relations de travail.

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

- a) sont considérés comme "successifs" ;
- b) sont réputés conclus pour une durée indéterminée. »

La directive 2003/88

16 L'article 1^{er}, intitulé « Objet et champ d'application », concerne certains aspects de l'aménagement du temps de travail et stipule ce qui suit :

« 1. La présente directive fixe des prescriptions minimales de sécurité et de santé en matière d'aménagement du temps de travail.

2. La présente directive s'applique :

- a) aux périodes minimales de repos journalier, de repos hebdomadaire et de congé annuel ainsi qu'au temps de pause et à la durée maximale hebdomadaire de travail, et
- b) à certains aspects du travail de nuit, du travail posté et du rythme de travail.

3. La présente directive s'applique à tous les secteurs d'activité, privés et publics, au sens de l'article 2 de la directive 89/391/CEE, sans préjudice des articles 14, 17, 18 et 19 de la présente directive.

[...] ».

III. LE DROIT ITALIEN

La Constitution

- 17 L'article 102 dispose que « La fonction juridictionnelle est exercée par les magistrats ordinaires institués et régis par les règles relatives à l'ordre judiciaire.

Ne peuvent être institués de juges extraordinaires ou de juges spéciaux. Seuls peuvent être institués, dans les organes judiciaires ordinaires, des chambres spécialisées pour des matières déterminées, y compris avec la participation de citoyens capables, étrangers à la magistrature.

[...] ».

- 18 L'article 106 prévoit :

« Les magistrats sont nommés par concours.

La loi sur l'organisation judiciaire peut permettre la nomination, y compris élective, de magistrats " honoraires " à toutes les fonctions attribuées à des juges uniques.

[...] ».

Décret royal n° 12 du 30 janvier 1941

- 19 L'article 4, paragraphe 1, énonce ce qui suit :

« L'ordre judiciaire est constitué des auditeurs [magistrats stagiaires], des juges de tout degré des tribunaux et des cours et des magistrats du ministère public.

Appartiennent à l'ordre judiciaire en tant que magistrats honoraires : les juges conciliateurs, les conciliateurs adjoints, les juges honoraires des tribunaux, les procureurs adjoints, les experts du tribunal ordinaire et de la section de la cour d'appel des mineurs et, en outre, les assesseurs de la cour de cassation et les experts de la justice du travail dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires.

Le personnel des greffes et secrétariats judiciaires de chaque groupe et grade appartient à l'ordre judiciaire.

Les huissiers de justice sont des auxiliaires de l'ordre judiciaire ».

- 20 L'article 42-bis dispose que « Le tribunal ordinaire est dirigé par le président du tribunal et plusieurs juges y sont affectés. Un ou plusieurs présidents de chambre peuvent être affectés au tribunal ordinaire.

Des juges honoraires peuvent être affectés au tribunal ordinaire ».

- 21 L'article 42-ter dispose que « Les juges honoraires de tribunal sont nommés par décret du ministre de la Justice, conformément à la décision du Conseil supérieur de la magistrature, sur proposition du conseil judiciaire territorialement compétent dans la composition prévue à l'article 4, paragraphe 1, de la loi n° 374 du 21 novembre 1991 ».
- 22 L'article 42-quater dispose que « [...] Les avocats et stagiaires habilités à exercer ne peuvent pas exercer la profession d'avocat devant les services judiciaires du ressort du tribunal dans lequel ils exercent les fonctions de juge honoraire et ne peuvent représenter ou défendre, lors des instances ultérieures, les parties à des procédures qui se sont déroulées devant les mêmes services ».
- 23 L'article 42-quinquies dispose que « la nomination en qualité de juge honoraire est d'une durée de trois ans. Le titulaire peut être confirmé, à l'échéance, une seule fois ». Il a été dérogé à cette disposition dans les cas suivants : Article 9, paragraphe 2-bis du décret-loi n° 115 du 30 juin 2005, converti et modifié par la loi n° 168 du 17 août 2005 ; article 1^{er}, paragraphe 395, de la loi n° 228 du 24 décembre 2012 ; article 1^{er}, paragraphe 290, de la loi n° 147 du 27 décembre 2013 ; article 1^{er}, paragraphe 610, de la loi n° 208 du 28 décembre 2015.
- 24 L'article 42-sexies dispose que « Le juge honoraire de tribunal cesse son office :
- a) lorsqu'il atteint l'âge de 72 ans ;
 - b) à l'échéance du terme pour lequel il a été nommé ou confirmé ; [...] »
- 25 L'article 42-septies dispose que « Le juge honoraire de tribunal est tenu d'observer, mutatis mutandis, les obligations prévues pour les magistrats ordinaires. Le juge honoraire peut prétendre uniquement aux indemnités et autres droits expressément attribués par la loi pour ce qui concerne spécifiquement la relation de service honoraire ».
- 26 L'article 43-bis prévoit que « Les juges ordinaires et honoraires exercent au tribunal ordinaire le travail judiciaire qui leur est attribué par le président du tribunal ou, si le tribunal est constitué en chambres, par le président ou autre magistrat qui dirige la chambre.

Les juges honoraires du tribunal ne peuvent tenir audience, si ce n'est en cas d'empêchement ou d'insuffisance de juges ordinaires.

Dans le cadre des modalités d'attribution visées au premier alinéa, il y a lieu d'appliquer le critère consistant à ne pas confier aux juges honoraires :

- a) en matière civile, le traitement des procédures conservatoires et possessoires, à l'exception des demandes présentées au cours de la procédure principale ou de l'instance pétitoire ;

b) en matière pénale, les fonctions de juge chargé de l'enquête pénale et de juge de l'audience préliminaire, ainsi que le traitement des procédures autres que celles prévues à l'article 550 du code de procédure pénale ».

- 27 L'article 71 dispose que « Des magistrats honoraires peuvent être affectés aux parquets de la République près les tribunaux ordinaires, en qualité de procureurs adjoints, pour l'exercice des fonctions indiquées à l'article 72 et des autres fonctions qui leur sont spécialement attribuées par la loi.

Les procureurs adjoints honoraires sont nommés selon les mêmes modalités que celles applicables aux juges honoraires des tribunaux. Les dispositions des articles 42-ter, 42-quater, 42-quinquies et 42-sexies leur sont applicables ».

- 28 L'article 71-bis dispose que « le procureur de la République peut décider que certains procureurs de la République adjoints honoraires affectés aux services du parquet qu'il dirige n'exercent les fonctions du ministère public qu'au siège principal du tribunal ou bien dans l'une ou plusieurs de ses chambres délocalisées, ou bien au siège principal et dans l'une ou plusieurs de ses chambres délocalisées.

Dans ce cas, s'agissant des procureurs adjoints honoraires exerçant la profession d'avocat, l'incompatibilité visée à l'article 42-quater, deuxième alinéa, ne concerne que le ou les services dans lesquels les fonctions sont exercées ».

- 29 L'article 72 dispose que « dans les procédures sur lesquelles le tribunal statue en formation à juge unique, les fonctions du ministère public peuvent être exercées, par délégation nominative du procureur de la République près la juridiction ordinaire :

a) à l'audience de plaidoiries, par des auditeurs de justice, par des procureurs adjoints honoraires affectés au service compétent, par du personnel retraité depuis deux ans au plus et ayant exercé, au cours des cinq années précédentes, la fonction d'officier de police judiciaire, ou par des licenciés en droit inscrit en deuxième année de l'école de spécialisation de deux ans pour les professions juridiques visée à l'article 16 du décret législatif n° 398 du 17 novembre 1997 ;

b) à l'audience de validation de l'arrestation ou de la détention, par des auditeurs de justice ayant accompli un stage d'au moins six mois, et, uniquement pour la validation de l'arrestation en comparution directe, par des procureurs adjoints honoraires affectés au service compétent depuis au moins six mois ;

c) pour la demande de délivrance d'une ordonnance de condamnation pénale en application des articles 459, paragraphe 1, et 565 du code de procédure pénale, par des procureurs adjoints honoraires affectés au service compétent ;

d) dans les procédures en chambre du conseil visées à l'article 127 du code de procédure pénale, sous réserve des dispositions du point b), dans les procédures d'exécution aux fins d'intervention visées à l'article 655, paragraphe 2, du même code, et dans les procédures d'opposition à l'ordonnance du ministère public

portant liquidation de la rémunération des experts, des conseillers techniques et des traducteurs en application de l'article 11 de la loi n° 319 du 8 juillet 1980, par des procureurs adjoints honoraires affectés au service compétent ;

e) dans les procédures civiles, par des auditeurs de justice, des procureurs adjoints honoraires affectés au service compétent ou les diplômés en droit visés au point a).

La délégation est conférée pour une audience déterminée ou une procédure en particulier. En matière pénale, elle n'est révocable que lorsque le code de procédure pénale prévoit que le ministère public peut être remplacé.

En matière pénale, il est également fait application du critère consistant à ne pas déléguer les fonctions du ministère public en ce qui concerne les procédures relatives aux infractions autres que celles pour lesquelles les poursuites sont engagées par citation directe conformément aux dispositions de l'article 550 du code de procédure pénale ».

Le décret législatif n° 273 du 28 juillet 1989

« Dispositions d'application, de coordination et de transition du décret du Président de la République n° 449 du 22 septembre 1988, portant adaptation du système judiciaire au nouveau procès pénal et au procès concernant des prévenus mineurs ».

30 L'article 4 énonce :

« 1. Les juges honoraires de tribunal ont droit à une indemnité de 98 euros pour les activités exercées en audience au cours d'une même journée.

1-bis. Les juges honoraires du tribunal ont droit à une indemnité supplémentaire de 98 € lorsque le temps de travail global pour les activités visées au paragraphe 1 est supérieur à cinq heures.

2. Les procureurs adjoints honoraires ont droit à une indemnité journalière de 98 € pour l'exercice des activités suivantes, même si elles sont cumulées :

a) la participation à une ou plusieurs audiences dans le cadre d'une délégation ;

b) toute autre activité, autre que celle visée au point a), qui peut être déléguée en vertu de la loi applicable.

2-bis. Les procureurs adjoints honoraires ont droit à une indemnité supplémentaire de 98 euros lorsque le temps de travail global nécessaire à l'exercice d'une ou de plusieurs des activités visées au paragraphe 2 est supérieur à cinq heures par jour.

2-ter. Aux fins de l'application des paragraphes 1-bis et 2-bis, la durée des audiences est consignée dans les procès-verbaux et la durée de présence dans le

service pour l'exercice des activités visées au paragraphe 2, sous b) est consignée par le procureur de la République.

3. Le montant des indemnités prévues aux paragraphes 1 et 2 peut être adapté tous les trois ans, par décret du ministre de la Justice en accord avec le ministre du Trésor, en fonction de la variation, constatée par l'ISTAT, de l'indice des prix à la consommation des ménages d'ouvriers et d'employés, intervenue au cours des trois années précédentes.

[...] ».

Décret du président de la République n° 487 du 9 mai 1994

Règles relatives à l'accès aux emplois dans les administrations publiques et aux modalités d'organisation des concours, des concours uniques et des autres formes de recrutement dans les emplois publics

31 L'article 1^{er}, paragraphe 1, intitulé « Modalités d'accès », prévoit que :

« 1. Le recrutement dans des emplois de l'administration publique est effectué :
a) par concours public ouvert à tous, sur épreuves, sur titres, sur titres et épreuves, par concours de sélection-formation, ou par sélection au moyen d'épreuves destinées à vérifier les compétences professionnelles requises par le profil du poste en termes de qualification ou de catégorie, en ayant également recours à des systèmes automatisés ;

[...] ».

Le décret législatif n° 165, du 30 mars 2001

32 L'article 36, paragraphe 5, intitulé « Personnel sous le régime du travail à durée déterminée ou du travail flexible », énonce ce qui suit :

« 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. 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. Les dirigeants qui agissent en violation de dispositions du présent article sont également responsables, au sens de l'article 21 du présent décret. Ces violations seront prises en considération lors de l'évaluation du travail du dirigeant, au titre de l'article 5 du décret législatif n° 286 du 30 juillet 1999. »

IV. LES ARRÊTS DE LA COUR

- 33 Dans son arrêt du 7 avril 2022 [Ministero della Giustizia e.a. (Statut des juges de paix italiens)], C-236/20, [EU:C:2022:263] relatif au statut juridique et économique des juges de paix italiens, la Cour a énoncé un certain nombre de principes fondamentaux, en partie repris de son précédent arrêt du 16 juillet 2020, [Governo della Repubblica italiana (Statut des juges de paix italiens)], C-658/18, [EU:C:2020:572] concernant la responsabilité de l'État italien pour ne pas avoir reconnu de droit aux congés payés aux juges de paix, qui doivent être considérés comme étant applicables également au cas d'espèce, compte tenu du fait que les services accomplis l'ont tous été à titre « honoraire » : les affaires jugées concernaient des juges honoraires nommés à la fonction de juge de paix, dans le cas présent, il s'agit de juges de tribunal honoraires et de procureurs de la République adjoints honoraires.
- 34 La Cour a jugé que la notion de « travailleur à durée déterminée », visée à la clause 2, point 1, de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, doit être interprétée en ce sens qu'elle couvre un juge de paix, nommé pour une période limitée, qui, dans le cadre de ses fonctions, effectue des prestations réelles et effectives, qui ne sont ni purement marginales ni accessoires, et pour lesquelles il perçoit des indemnités présentant un caractère rémunérateur, ce qu'il appartient toutefois au juge de renvoi de vérifier.
- 35 En outre, selon la Cour, la clause 4, point 1, de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée énonce une interdiction de traiter, en ce qui concerne les conditions d'emploi, les travailleurs à durée déterminée d'une manière moins favorable que les travailleurs à durée indéterminée comparables, au seul motif qu'ils exercent une activité en vertu d'un contrat à durée déterminée, à moins qu'un traitement différent ne soit justifié par des raisons objectives [arrêt du 16 juillet 2020, Governo della Repubblica italiana (Statut des juges de paix italiens), C-658/18, EU:C:2020:572, point 136].
- 36 La Cour a réaffirmé, par ailleurs, que la clause 4, point 1, de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée vise à faire application du principe de non-discrimination aux travailleurs à durée déterminée en vue d'empêcher qu'une relation d'emploi de cette nature soit utilisée par un employeur pour priver ces travailleurs de droits qui sont reconnus aux travailleurs à durée indéterminée [arrêt du 16 juillet 2020, Governo della Repubblica italiana (Statut des juges de paix italiens), C-658/18, EU:C:2020:572, point 137].
- 37 S'agissant des « conditions d'emploi » visées à la clause 4 de ce même accord-cadre, la Cour a rappelé que ces conditions englobent les conditions relatives aux rémunérations ainsi qu'aux pensions qui sont fonction de la relation d'emploi, à l'exclusion des conditions concernant les pensions découlant d'un régime légal de sécurité sociale (arrêt du 15 avril 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, point 134), circonstance qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier dans ce cas également.

- 38 Par ailleurs, les « conditions d'emploi », au sens de la clause 4, point 1, de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, couvrant les éléments constitutifs de la rémunération, y compris le niveau de ces éléments, le droit au congé annuel payé ainsi que les conditions relatives aux pensions de retraite qui sont fonction de la relation de travail, il incombe à la juridiction de renvoi de rechercher si, compte tenu d'un ensemble de facteurs, tels que la nature du travail, les conditions de formation et les conditions de travail, l'activité juridictionnelle du juge honoraire, lors de l'exercice des fonctions de juge de paix, était comparable à celle d'un magistrat ordinaire [voir, en ce sens, arrêt du 16 juillet 2020, *Governo della Repubblica italiana (Statut des juges de paix italiens)*, C-658/18, EU:C:2020:572, points 143 à 147].
- 39 La Cour en a conclu que ce n'est que s'il est établi qu'un juge de paix se trouve, eu égard à la clause 4 de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, dans une situation comparable à celle des magistrats ordinaires, qu'il convient encore de vérifier s'il existe une raison objective justifiant l'existence d'une différence de traitement.
- 40 À cet égard, la Cour a ajouté qu'il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la notion de « raisons objectives », au sens de la clause 4, point 1, de cet accord-cadre, doit être comprise comme ne permettant pas de justifier une différence de traitement entre les travailleurs à durée déterminée et les travailleurs à durée indéterminée par le fait que cette différence est prévue par une norme générale ou abstraite, telle qu'une loi ou une convention collective [arrêt du 16 juillet 2020, *Governo della Repubblica italiana (Statut des juges de paix italiens)*, C-658/18, EU:C:2020:572, point 150 et jurisprudence citée].
- 41 Ladite notion requiert plutôt, selon une jurisprudence également constante, que l'inégalité de traitement constatée soit justifiée par l'existence d'éléments précis et concrets, caractérisant la condition d'emploi dont il s'agit, dans le contexte particulier dans lequel elle s'insère et sur le fondement de critères objectifs et transparents, afin de vérifier si cette inégalité répond à un besoin véritable, est apte à atteindre l'objectif poursuivi et est nécessaire à cet effet. Lesdits éléments peuvent résulter, notamment, de la nature particulière des tâches pour l'accomplissement desquelles des contrats à durée déterminée 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 16 juillet 2020, *Governo della Repubblica italiana (Statut des juges de paix italiens)*, C-658/18, EU:C:2020:572, point 151].
- 42 La Cour a jugé, au point 156 de l'arrêt précité du 16 juillet 2020, s'agissant de la justification tenant à l'existence d'un concours initial spécialement conçu pour les magistrats ordinaires aux fins de l'accès à la magistrature, lequel n'est pas exigé aux fins de la nomination des juges de paix, que, eu égard à la marge d'appréciation dont jouissent les États membres, en ce qui concerne l'organisation de leurs propres administrations publiques, ceux-ci peuvent, en principe, sans contredire la directive 1999/70 ni l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée,

prévoir des conditions d'accès à la magistrature ainsi que des conditions d'emploi applicables tant aux magistrats ordinaires qu'aux juges de paix.

- 43 Toutefois, nonobstant cette marge d'appréciation, l'application des critères que les États membres établissent doit être effectuée de manière transparente et pouvoir être contrôlée afin d'empêcher tout traitement défavorable des travailleurs à durée déterminée sur le seul fondement de la durée des contrats ou des relations de travail justifiant leur ancienneté et leur expérience professionnelle [arrêt du 16 juillet 2020, Governo della Repubblica italiana (Statut des juges de paix italiens), C-658/18, EU:C:2020:572, point 157].
- 44 À cet égard, il convient de considérer que certaines différences de traitement entre des travailleurs à durée indéterminée recrutés à l'issue d'un concours et des travailleurs à durée déterminée recrutés à l'issue d'une procédure différente de celle prévue pour les travailleurs à durée indéterminée peuvent, en principe, être justifiées par les différences de qualifications requises et la nature des tâches dont ils doivent assumer la responsabilité [arrêt du 16 juillet 2020, Governo della Repubblica italiana (Statut des juges de paix italiens), C-658/18, EU:C:2020:572, points 158 et 159].
- 45 La Cour a ainsi jugé que les objectifs allégués par le gouvernement italien consistant à refléter les différences d'exercice professionnel entre un juge de paix et un magistrat ordinaire peuvent être considérés comme constituant une « raison objective », au sens de la clause 4, points 1 ou 4, de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, pour autant qu'ils répondent à un besoin véritable, sont aptes à atteindre l'objectif poursuivi et sont nécessaires à cet effet [arrêt du 16 juillet 2020, Governo della Repubblica italiana (Statut des juges de paix italiens), C-658/18, EU:C:2020:572, point 160].
- 46 La Cour a, à cet égard, considéré que les différences entre les procédures de recrutement des juges de paix et des magistrats ordinaires et, notamment, l'importance particulière accordée par l'ordre juridique national, et plus particulièrement par l'article 106, paragraphe 1, de la Constitution italienne, aux concours spécifiquement conçus aux fins du recrutement des magistrats ordinaires paraissent indiquer une nature particulière des tâches dont ces derniers doivent assumer la responsabilité et un niveau différent des qualifications requises aux fins de l'accomplissement de ces tâches.
- 47 En tout état de cause, il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier, à cette fin, les éléments qualitatifs et quantitatifs disponibles concernant les fonctions exercées par les juges de paix et les magistrats professionnels, les contraintes horaires et les astreintes auxquelles ils sont soumis ainsi que, de manière générale, l'ensemble des circonstances et des faits pertinents [voir, en ce sens, arrêt du 16 juillet 2020, Governo della Repubblica italiana (Statut des juges de paix italiens), C-658/18, EU:C:2020:572, point 161].

- 48 Ainsi, il découle de cette jurisprudence que l'existence d'un concours initial spécialement conçu pour les magistrats ordinaires aux fins de l'accès à la magistrature, qui n'est pas inhérent à la nomination des juges de paix, permet d'exclure que ces derniers bénéficient intégralement des droits des magistrats ordinaires.
- 49 Cela ne signifie pas pour autant, poursuit la Cour, que, sous réserve des vérifications relevant de la compétence exclusive de la juridiction nationale, les juges de paix devraient ou pourraient être nécessairement exclus de tout droit au congé payé, ainsi que de toute forme de protection sociale et de prévoyance. En d'autres termes, une telle lecture de la clause 4 de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée ne saurait être admise.
- 50 S'agissant, en particulier, du droit au congé, la Cour a rappelé que, conformément à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2003/88, « les États membres prennent les mesures nécessaires pour que tout travailleur bénéficie d'un congé annuel payé d'au moins quatre semaines ».

En outre, il ressort des termes de la directive 2003/88 et de la jurisprudence de la Cour que, s'il appartient aux États membres de définir les conditions d'exercice et de mise en œuvre du droit au congé annuel payé, ils sont tenus de s'abstenir de subordonner à quelque condition que ce soit la constitution même dudit droit qui résulte directement de cette directive (arrêt du 25 juin 2020, Varhoven kasatsionen sad na Republika Bulgaria et Iccrea Banca, C-762/18 et C-37/19, EU:C:2020:504, point 56 ainsi que jurisprudence citée).

- 51 Eu égard aux considérations qui précèdent, la Cour a donc répondu à la question que l'article 7 de la directive 2003/88, la clause 4 de l'accord-cadre sur le travail à temps partiel ainsi que la clause 4 de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale qui ne prévoit, pour un juge de paix, aucun droit de bénéficier ni d'un congé annuel payé de 30 jours ni d'un régime social et de prévoyance qui est fonction de la relation de travail, tel que celui prévu pour les magistrats ordinaires, si ce juge de paix relève de la notion de « travailleur à temps partiel » au sens de l'accord-cadre sur le travail à temps partiel et/ou de « travailleur à durée déterminée » au sens de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, et se trouve dans une situation comparable à celle d'un magistrat ordinaire.
- 52 La Cour s'est également prononcée sur la clause 5 de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, et plus précisément sur la question de savoir si cette clause doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation nationale en vertu de laquelle une relation d'emploi à durée déterminée peut faire l'objet, au maximum, de trois renouvellements successifs, chacun de quatre années, pour une durée totale n'excédant pas seize années, et qui ne prévoit pas la possibilité de sanctionner de manière effective et dissuasive le renouvellement abusif de relations de travail.

- 53 En premier lieu, la Cour a rappelé que la clause 5 de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée prévoit que les États membres adoptent des mesures relatives au nombre de renouvellements des contrats ou relations de travail à durée déterminée successifs et/ou à la durée maximale totale de tels contrats ou relations de travail.

Dans l'affaire qui lui était soumise, la Cour a constaté que la réglementation italienne applicable au litige au principal prévoyait effectivement une limite au nombre de renouvellements successifs ainsi qu'à la durée maximale de ces contrats à durée déterminée.

À cet égard, la Cour a ajouté que, si les États membres disposent d'une marge d'appréciation quant aux mesures de prévention des abus, ils ne peuvent cependant pas remettre en cause l'objectif ou l'effet utile de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée [voir, en ce sens, arrêt du 11 février 2021, *M.V. e.a. (Contrats de travail à durée déterminée successifs dans le secteur public)*, C-760/18, EU:C:2021:113, point 56].

- 54 En second lieu, il convient d'examiner si la sanction d'un éventuel abus répond aux exigences posées par la clause 5 de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, dans l'hypothèse où la réglementation italienne ne permettrait pas la transformation de la relation d'emploi en un contrat à durée indéterminée.

Se fondant sur une jurisprudence constante, la Cour a dissipé tout doute sur l'éventualité que la clause 5 de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée édicte une obligation pour les États membres de prévoir la transformation en un contrat à durée indéterminée des contrats de travail à durée déterminée (ordonnance du 12 décembre 2013, *Papalia*, C-50/13, non publiée, EU:C:2013:873, point 16), ou énonce des sanctions spécifiques dans l'hypothèse où des abus auraient été constatés [arrêt du 11 février 2021, *M.V. e.a. (Contrats de travail à durée déterminée successifs dans le secteur public)*, C-760/18, EU:C:2021:113, point 57].

- 55 La Cour a conclu qu'il appartient donc aux autorités nationales d'adopter des mesures proportionnées, efficaces et dissuasives pour garantir la pleine efficacité des normes prises en application de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, lesquelles peuvent prévoir, à cette fin, la transformation de contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée. Toutefois, lorsqu'un recours abusif à des relations de travail à durée déterminée successives a eu lieu, une mesure doit pouvoir être appliquée pour sanctionner dûment cet abus et effacer les conséquences de la violation [arrêt du 11 février 2021, *M.V. e.a. (Contrats de travail à durée déterminée successifs dans le secteur public)*, C-760/18, EU:C:2021:113, points 57 à 59].

- 56 Afin qu'une réglementation nationale telle que celle en cause au principal, qui interdit, dans le seul secteur public, la transformation en un contrat de travail à durée indéterminée d'une succession de contrats à durée déterminée, puisse être considérée comme conforme à l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée,

l'ordre juridique interne de l'État membre concerné doit comporter, dans ledit secteur, une autre mesure effective pour éviter et, le cas échéant, sanctionner l'utilisation abusive de contrats à durée déterminée successifs (arrêt du 7 mars 2018, [Santoro,] C-494/16, EU:C:2018:166, point 34 et jurisprudence citée).

- 57 La détermination de cette circonstance, selon la Cour, relève également de l'appréciation de la juridiction de renvoi, dans la mesure où il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur l'interprétation des dispositions de droit interne pertinentes pour prévenir et, le cas échéant, sanctionner l'utilisation abusive de contrats ou de relations de travail à durée déterminée successifs [arrêt du 11 février 2021, M.V. e.a. (Contrats de travail à durée déterminée successifs dans le secteur public), C-760/18, EU:C:2021:113, point 61].
- 58 Dans l'affaire qui lui était soumise, la Cour a constaté qu'aucune disposition relevant de l'ordre juridique italien ne permet de sanctionner de manière effective et dissuasive le renouvellement abusif de relations d'emploi à durée déterminée au sens de la clause 5 de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée.

Pour cette raison, la Cour a jugé que la clause 5, point 1, de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation nationale en vertu de laquelle une relation d'emploi à durée déterminée peut faire l'objet, au maximum, de trois renouvellements successifs, chacun de quatre années, pour une durée totale n'excédant pas seize années, et qui ne prévoit pas la possibilité de sanctionner de manière effective et dissuasive le renouvellement abusif de relations de travail.

V. LE RENVOI PRÉJUDICIEL

- 59 Selon l'interprétation constante qui ressort de la jurisprudence de la Cour, « dans le cadre de la coopération entre la Cour et les juridictions nationales, la nécessité de parvenir à une interprétation du droit de l'Union qui soit utile pour le juge national exige que celui-ci respecte scrupuleusement les exigences concernant le contenu d'une demande de décision préjudicielle et figurant de manière explicite à l'article 94 du règlement de procédure de la Cour » (ordonnance du 1^{er} juillet 2021, Tolnatek C-636/20, non publiée, EU:C:2021:538, point 18 et jurisprudence citée).
- 60 « Aux termes de cette disposition, la demande de décision préjudicielle doit contenir, premièrement, un exposé sommaire de l'objet du litige ainsi que des faits pertinents, tels qu'ils ont été constatés par la juridiction de renvoi ou, à tout le moins, un exposé des données factuelles sur lesquelles les questions sont fondées, deuxièmement, la teneur des dispositions nationales susceptibles de s'appliquer en l'espèce et, le cas échéant, la jurisprudence nationale pertinente et, troisièmement, l'exposé des raisons qui ont conduit la juridiction de renvoi à s'interroger sur l'interprétation ou la validité de certaines dispositions du droit de l'Union, ainsi que le lien qu'elle établit entre ces dispositions et la législation nationale

applicable au litige au principal » [(ordonnance du 10 janvier 2022, ZI et TQ, C-437/20, EU:C:2022:53, point 19)].

- 61 À cet égard, il est opportun de souligner que, en droit interne, tel qu'il est interprété et appliqué par l'administration publique et les organes juridictionnels, la situation juridique et économique des magistrats professionnels peut difficilement être étendue de façon automatique aux magistrats honoraires, sur la base du principe d'égalité, puisque les premiers exercent exclusivement des fonctions juridictionnelles tandis que les seconds n'exercent ces fonctions que parallèlement à une autre activité.

En outre, la fonction de juge honoraire est de nature impérativement temporaire, est exercée de manière à assurer sa compatibilité avec l'exercice d'activités professionnelles et n'entraîne en aucun cas la formation d'une relation de travail au service de l'administration publique.

Cette affirmation, énoncée au sujet du régime pécuniaire des membres des commissioni tributarie [juridictions fiscales italiennes] (ordonnance n° 272 de 1999) et des préteurs adjoints honoraires (ordonnance n° 479 de 2000), a aussi été formulée à plusieurs reprises par la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle, Italie) en ce qui concerne les juges de paix, tant au sujet des causes d'incompatibilité professionnelle (arrêt n° 60 de 2006) qu'au sujet de la compétence pour connaître du contentieux relatif aux droits pécuniaires (ordonnance n° 174 de 2012) ainsi qu'au sujet du remboursement des frais juridiques (arrêt n° 267 de 2020).

Cette interprétation a également été suivie de manière constante par la jurisprudence de la juridiction civile suprême, qui a statué sur des affaires concernant des juges de paix, mais en énonçant des principes de droit applicables à tous les magistrats honoraires en considération de la nature, précisément « honoraire » de l'activité exercée, indépendamment du service dans lequel l'intéressé exerce (juge de paix, tribunal, parquet).

Pour commencer par la jurisprudence la plus récente, la Corte di Cassazione (Cour de cassation), arrêt de la chambre du travail du 5 juin 2020, n° 10774, rappelle intégralement l'arrêt de cette même chambre du 9 septembre 2016, n° 17862 et énonce le principe selon lequel « [i]l n'y a manifestement pas lieu de s'interroger sur la constitutionnalité des règles régissant la fonction de juge de paix, au regard des articles 3, 36 et 97 de la Constitution, ledit juge ne pouvant être assimilé à un agent public, ni à un travailleur lié par une quasi-subordination, puisque que la catégorie des “ fonctionnaires honoraires ”, à laquelle appartient le juge de paix, présuppose une relation de service volontaire, avec l'attribution de fonctions de nature publique, mais sans les éléments qui caractérisent la fonction publique, tels que l'accès à la fonction par concours, l'intégration à l'appareil administratif des services publics, l'application aux modalités de la relation de travail du statut spécifique à l'emploi concerné, le caractère rémunérateur de la rétribution et la durée potentiellement indéterminée de la relation de travail. Il

s'ensuit que les indemnités perçues par les juges honoraires (en l'espèce, pour un remplacement sur deux sièges de juridiction) ne sauraient être assimilées à une rémunération et qu'une limite maximale annuelle aux émoluments peut valablement être fixée, de telle sorte qu'elle ne puisse être considérée comme insuffisante ou dérisoire, au sens de l'article 11, paragraphe 4 ter, de la loi n° 374 de 1991 ».

[OMISSIS] [*Autres arrêts de la Cour de Cassation italienne allant dans le même sens*].

62 Cette approche interprétative se fonde sur des éléments juridiques spécifiques et objectifs, qui distinguent le statut de magistrat professionnel de celui de magistrat honoraire.

Ces éléments concernent :

i) les différences quant au mode de recrutement, qui repose sur la nomination ou l'élection conformément à l'article 106, deuxième alinéa, de la Constitution, ce qui conditionne la position des intéressés dans l'organisation de l'administration publique ;

ii) le caractère non exclusif et non continu de l'activité juridictionnelle exercée, qui est compatible, en termes de charge de travail et de durée, avec l'exercice d'une autre activité, également exercée à titre professionnel ;

iii) le régime particulier des incompatibilités [OMISSIS] ;

iv) la durée temporaire de la relation de travail, qui prévoit une nomination initiale et un renouvellement ultérieur pour la même durée ;

v) les limitations auxquelles l'activité est soumise : en termes de type de contentieux, tant civil que pénal ; en termes de fonction, la participation aux organes collégiaux étant exclue ; en termes de niveau de complexité des affaires traitées ; et en termes d'affectation ;

vi) le régime de rémunération de l'activité, par le versement d'indemnités plutôt que d'une rémunération « salariale », précisément en raison des spécificités et limitations susmentionnées.

63 Ces différenciations, toujours selon l'interprétation commentée, outre qu'elles rendent compte, sur un plan descriptif, de l'hétérogénéité des deux profils de personnel, expliquent également les raisons, d'ordre fonctionnel, pour lesquelles leurs statuts ne sont pas juridiquement comparables, et la différence de traitement, sur les plans juridique et économique, non seulement n'est pas discriminatoire, mais est au contraire justifiée par des considérations autonomes et objectives.

À cet égard, sur la base de la législation interne applicable, rien ne justifie de reconnaître [aux personnes concernées] un traitement juridique identique, qu'il

soit compris comme la conséquence de l'établissement d'une relation de travail salarié à durée indéterminée en tant qu'agent de l'administration publique du fait de la pérennisation des nominations, ou comme la conséquence d'une assimilation des statuts juridiques et économiques « quant à leurs effets », compte tenu de l'ensemble des observations et considérations exposées ci-dessus.

- 64 En outre, aux fins d'un exposé complet du cadre réglementaire, tel qu'interprété aux fins de son application, il ne faut pas oublier la distinction fondamentale, en droit italien, entre « relation de travail salarié » [publique] et « relation de service », la première notion renvoyant à l'établissement d'une relation de travail salarié au service de l'administration publique (à durée indéterminée, à durée déterminée ou à temps partiel), tandis que la seconde notion s'entend au contraire de l'attribution d'une fonction, ou « charge publique » (*munus publicum*), sur la base d'une disposition de loi ou par un acte de l'administration publique, sans que cela implique nécessairement la conclusion d'une relation de travail [Corte di cassazione (Cour de cassation), arrêts n° 17862 de 2016 et n° 99 de 2018].

Les agents publics, dont les magistrats ordinaires professionnels, sont liés à l'administration publique par ces deux catégories de relations juridiques.

Les magistrats honoraires, quant à eux, ne sont liés à l'administration publique que par une relation de service.

Le fondement du caractère dit « honoraire » de la relation de service a été affirmé par le législateur dès l'instauration de la fonction de magistrat honoraire (décret royal n° 12 de 1941), puis confirmé par la Constitution et, plus récemment, réaffirmé par la réforme de 2017, en respectant le principe immuable de la différenciation par rapport aux magistrats ordinaires professionnels.

À cet égard, il convient de souligner que seuls les magistrats professionnels doivent nécessairement être sélectionnés par un concours public (article 106, premier alinéa), tandis que la Constitution a réservé uniquement aux juges honoraires la possibilité d'être recrutés par nomination ou élection (article 106, deuxième alinéa), préservant ainsi le régime antérieur issu du décret royal n° 12 de 1941, selon lequel la nomination avait lieu (ce qui est toujours le cas) par décret du ministre de la Justice, conformément à la décision du Conseil Supérieur de la Magistrature, sur proposition du conseil judiciaire territorialement compétent, et donc sur la base d'appréciations essentiellement politiques et discrétionnaires (article 42-ter du décret royal, précité).

En outre, sur le plan juridique, l'affirmation selon laquelle les magistrats professionnels constituent l'ordre judiciaire, tandis que les juges honoraires appartiennent à cet ordre (article 4, paragraphe 1, du décret royal n° 12/1941, et, par interprétation, article 102 de la constitution) n'est pas gratuite.

L'utilisation d'une terminologie différente (« constituer » par opposition à « appartenir ») n'est ni une fin en soi, ni un hasard, mais exprime sur le plan matériel, avant même le plan juridique qui n'en est que la conséquence en ce qui

concerne l'organisation de l'administration de la Justice, les raisons pour lesquelles il s'agit de profils de personnel différents et de statuts juridiques et économiques différents, qui ne sont en aucun cas comparables [OMISSIS].

On peut en effet dégager du décret royal n° 12 de 1941, précité, les considérations factuelles et juridiques suivantes.

Ce sont nécessairement des juges professionnels qui sont affectés aux tribunaux ordinaires, tandis que les juges honoraires ne peuvent y être affectés qu'en cas d'empêchement ou d'insuffisance de juges ordinaires.

C'est ce qui explique notamment l'ampleur différente de la charge de travail requise, le caractère discontinu et non exclusif de la prestation de travail, les modalités différentes de rémunération de l'activité effectuée, sous forme d'indemnité et non de salaire au sens strict, puisque celle-ci représente un remboursement qui n'est dû qu'au titre de la période de service effectif et pour la charge de travail demandée et effectuée.

En outre, [cela] explique pourquoi ils ne bénéficient pas d'un régime similaire de sécurité sociale, puisqu'ils en bénéficient déjà en raison de l'activité professionnelle qu'ils continuent à exercer parallèlement aux fonctions honoraires.

Le mode de recrutement des magistrats professionnels par concours public explique également que seuls ces derniers puissent conclure un contrat de travail avec l'administration publique, indépendamment de sa nature de contrat à durée indéterminée.

La relation juridique qui lie les magistrats honoraires à l'administration judiciaire est fondée, au contraire, uniquement sur le service fourni, par un acte d'attribution de la « charge publique » (*munus publicum*) résultant d'une nomination individuelle, l'exercice concomitant et licite d'autres activités professionnelles étant à cet égard inhérent au régime de la magistrature honoraire, à tel point qu'il constitue l'élément justifiant le recrutement par nomination.

Le fait que les juges honoraires aient des obligations comparables à celles des juges professionnels n'est qu'une conséquence de la fonction exercée, l'activité juridictionnelle devant être caractérisée par les mêmes garanties quel que soit le statut du juge qui l'exerce.

Il ne s'agit évidemment que d'une extension fonctionnelle des obligations qui servent à garantir le respect des principes d'impartialité et d'indépendance, caractérisant l'exercice de toute fonction juridictionnelle.

En d'autres termes, le service honoraire ne se transforme pas en une relation de travail du fait que les juges honoraires sont soumis aux obligations, responsabilités et contrôles propres aux magistrats ordinaires, puisque ce régime (obligations, responsabilités et contrôles), selon le cadre réglementaire actuel, tel qu'il a été interprété et appliqué jusqu'à présent par l'administration publique et les

juridictions, dépend des fonctions exercées, et non du lien organique établi avec l'administration publique.

Il ne faut pas oublier, à cet égard, que la référence à la fonction effectivement exercée, selon l'interprétation suivie par la jurisprudence nationale, notamment constitutionnelle, a permis aux juges de paix honoraires de bénéficier du remboursement des frais de représentation, indépendamment de l'existence d'une relation dite « organique », et donc d'une relation de travail salarié en tant qu'agent de l'administration publique, au motif que la prestation en question « ne se rapporte pas à la relation de travail [...] mais à la relation de service », car il s'agit d'une protection de la fonction, par rapport à laquelle l'aspect organique apparaît secondaire » et que « [e]n raison de l'identité des fonctions des juges [honoraires et professionnels] et de leur importance fondamentale dans le cadre constitutionnel, il serait déraisonnable que le remboursement des frais de représentation ne soit accordé par la loi qu'au magistrat professionnel et non au juge de paix, alors que l'un comme l'autre doivent, au même titre, être les garants d'une activité sereine et impartiale, qui ne doit pas être conditionnée par des risques économiques liés à d'éventuelles actions en responsabilité, même infondées ». [Corte costituzionale (Cour constitutionnelle) n° 267/2020].

- 65 Cela étant précisé, le juge de céans estime que l'on peut en retirer les considérations suivantes.
- 66 Sur la base de la jurisprudence de la Cour, il semble possible d'affirmer que le juge de tribunal honoraire et le procureur de la République adjoint honoraire, nommés pour une durée limitée, effectuent des prestations réelles et effectives, qui ne sont ni purement marginales ni accessoires, et pour lesquelles ils perçoivent des indemnités présentant un caractère rémunérateur, et qu'ils peuvent, à ce titre, être couverts par la notion de « travailleur à durée déterminée » figurant à la clause 2, point 1, de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée.
- 67 Toujours sur la base de la même jurisprudence, et sous réserve de ce qui sera précisé ci-après en ce qui concerne les congés et le régime de protection sociale et d'assurance sociale, il semble possible d'affirmer que, de manière générale, la différence de traitement juridique et économique des juges honoraires par rapport aux magistrats professionnels ordinaires :
- i) répond à des exigences objectives et transparentes et est justifiée par l'existence d'éléments précis et concrets qui distinguent les conditions d'emploi de ces deux profils de personnel, à commencer par les modalités d'accès aux fonctions (dans un cas par nomination, dans l'autre par concours), dans le contexte juridique particulier dans lequel elles s'inscrivent, en tenant compte également de la marge d'appréciation dont disposent les États membres en matière d'organisation de leur administration publique ;
 - ii) répond à un besoin réel, compte tenu de la nature, de la qualité et de la quantité, y compris en terme d'horaire, de la participation à la fonction

juridictionnelle, des tâches spécifiques dont les juges doivent assumer la responsabilité et des différents niveaux de qualification requis pour l'accomplissement de ces tâches ;

iii) est appropriée pour atteindre l'objectif de la finalité légitime de politique sociale de l'État membre, de manière proportionnée et dans les limites de ce qui est strictement nécessaire par rapport à la sphère juridique [des intéressés], en tenant compte de la possibilité pour les juges honoraires d'exercer d'autres activités à titre professionnel en même temps que leur « charge publique » (munus publicum) ;

iv) n'a pas pour but d'imposer des conditions d'emploi incorrectes ou discriminatoires.

68 Nous estimons donc que, en ce qui concerne les deux premières demandes des requérants, les conditions pour saisir la Cour à titre préjudiciel ne sont pas réunies, en raison de leur manque de pertinence.

69 En revanche, il est permis de douter de la compatibilité avec le droit de l'Union du régime actuel concernant les conditions d'emploi, s'agissant de l'exclusion totale de tout droit aux congés payés pour les juges honoraires, ainsi que de toute forme de couverture sociale, au regard de la jurisprudence précitée de la Cour ainsi que compte tenu, en les interprétant, des nouvelles dispositions introduites par le décret législatif n° 116 de 2017, sur la base du critère de délégation visé à l'article 1^{er}, paragraphe 13, sous l), qui n'est pas applicable, *ratione temporis*, au contentieux examiné.

De l'avis du juge de céans, ces nouvelles dispositions, en reconnaissant aux magistrats honoraires une couverture sociale, en prévoyant un droit au paiement de l'indemnité au cours des périodes de congé durant lesquelles les activités sont suspendues ainsi que le bénéfice du régime de protection sociale et d'assurance obligatoire couvrant les accidents du travail et les maladies professionnelles (article 25), ont sans doute valablement remédié, pour l'avenir, à un élément effectivement problématique, injustifié, excessif et disproportionné du régime actuellement applicable.

Toujours de l'avis du juge de céans, il se pourrait que les conditions d'une application par analogie de ladite disposition aux relations en cours qui font l'objet du présent litige soient réunies [OMISSIS].

70 Enfin, il est permis de douter de la compatibilité avec le droit de l'Union de la réglementation italienne concernant le nombre de renouvellements successifs, sachant que la relation d'emploi qui lie le juge honoraire à l'administration judiciaire est une relation à durée déterminée qu'il convient de qualifier de relation de service et non de relation de travail salarié en tant qu'agent d'une administration publique, relation de service dont le régime repose sur un acte initial de nomination avec une seule possibilité de renouvellement, en l'absence de mesures préventives dissuasives et de sanctions effectives et alors qu'il est exclu,

toujours par la réglementation nationale, de transformer ladite relation en relation de travail salarié à durée indéterminée en tant qu'agent de l'administration publique (article 36, paragraphe 5, du décret législatif n° 165 de 2001).

[En] particulier, les doutes concernent également la question de savoir si les motifs invoqués par le législateur italien pour justifier le renouvellement réitéré [de magistrats honoraires], axés sur la nécessité d'attendre la réforme structurelle de la magistrature honoraire et d'assurer entre-temps la continuité de l'administration de la justice, peuvent être qualifiés de motifs objectifs et transparents, relevant de la nature discrétionnaire des objectifs de politique sociale des États membres, qui peuvent justifier de recourir au dispositif de la prorogation, dans une situation de fait susceptible d'avoir généré des effets compensatoires avantageux dans la sphère juridique des intéressés, ces derniers ayant été prorogés dans leurs fonctions pour une nouvelle période de manière pratiquement automatique [OMISSIS].

- 71 Au vu des considérations qui précèdent, les conditions semblent donc réunies pour saisir la Cour à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 7 de la directive 2003/88 et des clauses 4 et 5 de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, les questions étant pertinentes pour statuer sur les deux dernières demandes présentées par les requérants.

VI. LES QUESTIONS D'INTERPRÉTATION

– L'article 7 de la directive 2003/88 et la clause 4 de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale qui ne prévoit, pour les juges de tribunal honoraires et les procureurs de la République adjoints honoraires, aucun droit au versement de l'indemnité pendant la période des congés durant laquelle les activités sont suspendues ni au régime de protection sociale et d'assurance obligatoire couvrant les accidents du travail et les maladies professionnelles ?

– La clause 5 de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation nationale en vertu de laquelle la relation d'emploi à durée déterminée des juges honoraires, qu'il convient de qualifier de relation de service et non de relation de travail salarié en tant qu'agent d'une administration publique, et dont le régime repose sur un acte initial de nomination avec une seule possibilité de renouvellement, peut être prorogée plusieurs fois sur le fondement de lois adoptées au niveau national, en l'absence de sanctions effectives et dissuasives et sans que de telles relations puissent être transformées en contrats de travail à durée indéterminée en tant qu'agent de l'administration publique, dans une situation de fait susceptible d'avoir généré des effets compensatoires avantageux dans la sphère juridique des intéressés, ces derniers ayant été prorogés dans leurs fonctions pour une nouvelle période de manière pratiquement automatique ?

[Suspension de la procédure au principal]

[OMISSIS]

Par ces motifs

Le Consiglio di Stato (Conseil d'État) [OMISSIS]

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

Ainsi jugé à Rome [OMISSIS] le 22 novembre 2022 [OMISSIS] [instructions au greffe]

DOCUMENT DE TRAVAIL