



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCATE GÉNÉRALE

M^{ME} JULIANE KOKOTT

présentées le 29 février 2024¹

Affaire C-548/22

M.M.

contre

Presidenza del Consiglio dei ministri e.a.

[demande de décision préjudicielle formée par le Giudice di pace di Fondi (juge de paix de Fondi, Italie)]

« Renvoi préjudiciel – Directive 1999/70/CE – Accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée – Clauses 4 et 5 – Discrimination – Enchaînement d'emplois à durée déterminée – Magistrats honoraires – Transformation en relation d'emploi à durée indéterminée – Renonciation ex lege à toute prétention au titre de la période précédant la transformation »

I. Introduction

1. Comme la Cour le sait d'autres affaires, la justice italienne confie certaines tâches à des magistrats honoraires, dont un grand nombre sont mécontents de leurs conditions de travail. Leur activité est qualifiée d'« honoraire », raison pour laquelle ils ne sont nommés à leur fonction que pour une durée déterminée et rémunérés par un forfait par affaire traitée. Ni congés payés, ni protection sociale, ni prévoyance ne sont prévus. Le volume de leur activité, c'est-à-dire le nombre d'affaires traitées et la durée cumulée pendant laquelle ils exercent leurs fonctions, correspond cependant à un emploi permanent à temps plein². Pour cette raison, ils ont déjà à plusieurs reprises obtenu gain de cause à la suite de précédentes demandes de décision préjudicielle, notamment en ce qui concerne le droit à congés payés³, à protection sociale et à prévoyance⁴, dès lors qu'ils sont à cet égard désavantagés par rapport aux magistrats ordinaires.

2. La République italienne a récemment mis en place une procédure d'évaluation des magistrats honoraires en fonction, permettant de transformer leur emploi en relation d'emploi permanente avec une rémunération fixe. S'ils participent à cette procédure, ils doivent cependant renoncer à toute autre prétention au titre de leur activité honoraire passée. Cette renonciation engloberait notamment les droits tirés du droit de l'Union qui ont déjà été reconnus par la Cour, ainsi que les

¹ Langue originale : l'allemand.

² À titre d'exemple, voir arrêt du 16 juillet 2020, Governo della Repubblica italiana (Statut des juges de paix italiens) (C-658/18, EU:C:2020:572, points 16 et 17).

³ Arrêt du 16 juillet 2020, Governo della Repubblica italiana (Statut des juges de paix italiens) (C-658/18, EU:C:2020:572, notamment points 113 et 163).

⁴ Arrêt du 7 avril 2022, Ministero della Giustizia e.a. (Statut des juges de paix italiens) (C-236/20, EU:C:2022:263, notamment point 53).

autres droits découlant éventuellement du droit de l'Union, par exemple un droit à une rémunération plus élevée. Pour le cas où leur relation d'emploi n'est pas transformée en une relation permanente, la réglementation prévoit, à la place des prétentions auxquelles ils doivent renoncer, un droit à une indemnisation forfaitaire au titre des activités passées.

3. La présente procédure a pour objet de clarifier si les dispositions applicables du droit de l'Union, notamment le principe de non-discrimination des travailleurs à durée déterminée, font obstacle à cette renonciation obligatoire à des droits conférés par le droit de l'Union.

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

4. Si la décision de renvoi vise tant le droit primaire de l'Union que la directive 2003/88/CE⁵, l'accord-cadre sur le travail à temps partiel figurant à l'annexe de la directive 97/81/CE⁶ (ci-après l'« accord-cadre sur le travail à temps partiel ») et l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée figurant à l'annexe de la directive 1999/70/CE⁷ (ci-après « l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée »), c'est surtout ce dernier qui revêt un intérêt pour la présente affaire.

5. La clause 4, point 1, de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée énonce le principe de non-discrimination des travailleurs à durée déterminée :

« 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. »

6. La clause 5 de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée interdit l'utilisation abusive de contrats de travail à durée déterminée :

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

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

⁵ Directive du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail (JO 2003, L 299, p. 9).

⁶ Directive du Conseil du 15 décembre 1997 concernant l'accord-cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES (JO 1998, L 14, p. 9), telle que modifiée par la directive 98/23/CE du Conseil, du 7 avril 1998 (JO 1998, L 131, p. 10).

⁷ Directive du Conseil du 28 juin 1999 concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée (JO 1999, L 175, p. 43).

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. »

B. Le droit italien

7. La demande de décision préjudicielle porte sur la limitation des prétentions au titre de l'activité passée, prévue à l'article 29, paragraphes 1, 2, 3 et 5, du Decreto legislativo n. 116 del 13 luglio 2017 (décret législatif n° 116 du 13 juillet 2017) (ci-après le « décret législatif n° 116 »), tel que remplacé par l'article 1^{er}, paragraphe 629, de la Legge n. 234 del 30 dicembre 2021 (loi n° 234 du 30 décembre 2021) :

« 1. Les magistrats honoraires ^[8] en fonction à la date d'entrée en vigueur du présent décret peuvent être confirmés sur demande jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 70 ans.

2. Les magistrats honoraires en fonction à la date d'entrée en vigueur du présent décret qui n'obtiennent pas leur confirmation, tant parce qu'ils n'ont pas présenté la demande que parce qu'ils n'ont pas passé avec succès la procédure d'évaluation prévue au paragraphe 3, ont droit, sans préjudice de la faculté de refuser, à une indemnité égale, respectivement, à 2 500 euros bruts de déductions fiscales, pour chaque année de service au cours de laquelle le magistrat a participé à des audiences pendant au moins 80 jours, et à 1 500 euros bruts de déductions fiscales, pour chaque année de service au cours de laquelle le magistrat a participé à des audiences pendant moins de 80 jours, et en tout état de cause dans la limite globale par personne de 50 000 euros, bruts de déductions fiscales. Pour le calcul de l'indemnité prévue à la phrase précédente, les périodes de service supérieures à six mois sont assimilées à une année. Le fait de recevoir l'indemnité entraîne la renonciation à toute autre prétention de quelque nature que ce soit découlant de la relation honoraire ayant cessé.

[...]

5. La demande de participation aux procédures d'évaluation visées au paragraphe 3 implique la renonciation à toute autre prétention, de quelque nature que ce soit, découlant de la relation honoraire antérieure, sans préjudice du droit à l'indemnité visée au paragraphe 2 en cas de non-confirmation.

[...] »

8. En vertu de l'article 29, paragraphe 4, du décret législatif n° 116, la procédure d'évaluation consiste en un examen oral d'une durée maximale d'une demi-heure et portant sur un cas pratique dans le domaine dans lequel les candidats exerçaient leurs fonctions honoraires.

9. L'article 29, paragraphe 6, du décret législatif n° 116 prévoit que les magistrats honoraires qui, à l'issue de la procédure d'évaluation, sont confirmés dans leurs fonctions et décident d'exercer celles-ci à titre exclusif sont rémunérés conformément à certaines conventions collectives du

⁸ Cette règle s'applique aux « *magistrati onorari* », terme qui recouvre tant les juges que les procureurs.

personnel de l'administration de la Justice. Le paragraphe 7 de cet article régit la rémunération, suivant les mêmes principes, des magistrats honoraires confirmés qui souhaitent exercer d'autres activités en parallèle avec leurs fonctions.

III. Les faits et la demande de décision préjudicielle

10. La requérante est procureure honoraire au sein d'un parquet italien. Son statut juridique et économique est le même que celui des magistrats honoraires exerçant des pouvoirs décisionnels, à savoir les juges de paix honoraires, qui ont donné lieu à des arrêts de la Cour dans le passé.

11. Dans le cadre de la procédure au principal, la requérante fait valoir qu'elle exerce les fonctions de procureur honoraire depuis le 4 avril 2001, sans interruption, et qu'elle a été à plusieurs reprises reconduite ou confirmée par la loi dans ses fonctions, en dernier lieu jusqu'au 31 mai 2024.

12. Elle réclame un complément de rémunération pour avoir participé à dix audiences pénales. Pour chacune de ces audiences, elle a reçu des parties défenderesses, le Ministero della giustizia (ministère de la Justice, Italie) et le Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministère de l'Économie et des Finances, Italie), une rémunération s'élevant à 98 euros. Des déductions fiscales ont été effectuées sur ces sommes, mais aucune cotisation de sécurité sociale n'a été versée ; la requérante a dû verser ces cotisations à ses propres frais aux organismes concernés.

13. La juridiction de renvoi part du principe que le montant brut de la rémunération d'un magistrat professionnel exerçant les fonctions de procureur est de 248 euros par jour. L'État verse en outre pour chaque magistrat professionnel les cotisations sociales aux organismes compétents.

14. La requérante demande donc que les défenderesses soient condamnées à lui verser un complément de 150 euros pour chacune des audiences précitées.

15. Elle fait valoir que, en tant que procureure honoraire, elle est une travailleuse à durée déterminée qui est comparable à un magistrat employé à durée indéterminée et à temps plein qui exerce les fonctions de procureur. Elle dirige notamment des activités d'enquête et participe à des audiences pénales.

16. Au regard du dossier de l'affaire au principal, la juridiction de renvoi considère qu'il est établi que la requérante exerce les fonctions de procureur honoraire de façon effective et non seulement occasionnelle et perçoit une rémunération à ce titre. Elle indique par ailleurs qu'une autre juridiction, le Tribunale ordinario di Roma (tribunal de Rome, Italie), a déjà jugé que la requérante, ayant la qualité de travailleur à durée déterminée au sens de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, doit se voir allouer des dommages et intérêts en réparation du préjudice résultant de la conclusion répétée de contrats à durée déterminée et de divers traitements défavorables. Selon les déclarations de la juridiction de renvoi, cette autre décision ne s'est cependant pas prononcée sur le point de savoir si la requérante a été désavantagée en ce qui concerne le montant de sa rémunération.

17. Ayant présenté une demande de participation à une procédure d'évaluation en application de l'article 29 du décret législatif n° 116, la requérante a été forcée par la loi de renoncer à toute autre prétention, de quelque nature que ce soit, découlant de la relation honoraire.

18. La juridiction de renvoi comprend cette renonciation en ce sens qu'elle fait obstacle à la prétention dont elle est saisie et pose dès lors à la Cour la question préjudicielle suivante :

« [L]’article 288 [TFUE], les articles 17, 31, 34 et 47 de la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne, ainsi que l’article 7 de la directive [2003/88], la clause 4 de l’accord-cadre sur le travail à temps partiel [...] 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, telle que celle prévue à l’article 29 du décret législatif n° 116 du 13 juillet 2017, tel que remplacé par l’article 1^{er}, paragraphe 629, de la loi n° 234 du 30 décembre 2021, qui prévoit la renonciation automatique ex lege à toute prétention concernant la mise en œuvre des directives susmentionnées, avec la perte de toute autre protection en matière de rémunération, d’emploi et de protection sociale garantie par le droit de l’Union :

- dans le cas de la simple présentation, par un magistrat honoraire, en tant que travailleur européen à durée déterminée et à temps partiel, comparable à un magistrat professionnel en tant que travailleur européen à durée indéterminée et à temps plein, d’une demande de participation à des procédures de pérennisation qui ne mettent en œuvre que formellement la clause 5, point 1, de l’accord-cadre sur le travail à durée déterminée [...],
- ou, si ces procédures se soldent par un échec ou à défaut de présentation de la demande, avec l’octroi d’une indemnité dont le montant est manifestement insuffisant et disproportionné par rapport aux préjudices subis du fait de la non-transposition de ces directives ? »

19. Le gouvernement italien et la Commission européenne ont présenté des observations écrites et ont, tout comme la requérante au principal, participé à l’audience de plaidoiries qui a eu lieu le 1^{er} février 2024 à la demande de cette dernière.

IV. Appréciation juridique

20. Pour répondre à la demande de décision préjudicielle, nous nous pencherons d’abord brièvement sur sa recevabilité, avant d’identifier ensuite le point déterminant pour l’issue du litige et d’examiner, enfin, si la règle relative à la renonciation aux prétentions est conforme au droit de l’Union.

A. Recevabilité

21. Comme dans d’autres affaires portant sur les prétentions des magistrats honoraires tirées du droit de l’Union, le gouvernement italien avance l’objection que le litige est « construit », dans la mesure où la requérante ne fait valoir qu’une partie de ses éventuelles créances afin de pouvoir les invoquer devant un juge de paix honoraire, qui n’a compétence que pour connaître de litiges portant sur de faibles montants. Or, soutient le gouvernement italien, ce juge a un intérêt à l’issue du litige et n’est donc pas suffisamment indépendant. La Cour a déjà écarté ces objections dans une affaire similaire⁹, elles ne sauraient donc, non plus, prospérer dans la présente affaire.

⁹ Arrêt du 16 juillet 2020, *Governo della Repubblica italiana* (Statut des juges de paix italiens) (C-658/18, EU:C:2020:572, notamment points 56 et 60 à 62).

B. Précision de la demande de décision préjudicielle

22. Il faut toutefois préciser davantage l'objet de la demande de décision préjudicielle.

23. La requérante au principal est procureure honoraire. Pour pouvoir continuer à exercer ses fonctions, elle doit être confirmée dans ses fonctions suivant la procédure d'évaluation prévue à l'article 29 du décret législatif n° 116. Celle-ci consiste en un examen oral portant sur des questions dans le domaine dans lequel elle a exercé son activité honoraire.

24. En vertu de l'article 29, paragraphe 5, du décret législatif n° 116, sa demande de participation à cette procédure impliquait toutefois la renonciation à toute autre prétention, de quelque nature que ce soit, découlant de la relation honoraire passée. Tout comme la juridiction de renvoi, nous comprenons cette renonciation en ce sens qu'elle vise les prétentions allant au-delà de la rémunération forfaitaire, par affaire traitée, par laquelle les magistrats honoraires étaient jusqu'ici rétribués. La renonciation porterait ainsi également sur le complément de rémunération réclamé dans le cadre de la procédure au principal, tout comme sur les droits à indemnité de congés payés, à protection sociale et à prévoyance déjà reconnus par la Cour.

25. C'est uniquement si la requérante *échoue* à cette procédure d'évaluation qu'elle pourra prétendre à une indemnisation forfaitaire au titre de l'article 29, paragraphe 2, du décret législatif n° 116. Son droit à indemnisation sera fonction de la durée et de l'ampleur de son activité honoraire passée et non du montant précis des prétentions qu'elle pourrait éventuellement faire valoir, y compris en justice, en vertu du droit de l'Union.

26. Si, à l'issue de la procédure d'évaluation, la requérante est, au contraire, confirmée dans ses fonctions, elle pourra continuer d'exercer celles-ci jusqu'à l'âge de 70 ans et sera à l'avenir rémunérée sur le fondement de la convention collective applicable à certaines autres catégories de personnel de la Justice. La réglementation italienne exclut cependant dans ce cas toute possibilité de faire valoir d'autres prétentions au titre de l'activité passée.

27. La demande de décision préjudicielle vise à faire évaluer la légalité de ces règles relatives à la renonciation, notamment au regard de la directive 2003/88, de la clause 4 de l'accord-cadre sur le travail à temps partiel ainsi que de la clause 4 sur l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée. Si une violation de ces dispositions peut, certes, en principe faire naître des droits des magistrats honoraires¹⁰, la procédure devant la juridiction de renvoi ne porte toutefois ni sur le temps de travail, notamment le droit à congés payés, ni sur un travail à temps partiel.

28. La juridiction de renvoi constate, au contraire, que la requérante est une travailleuse à durée déterminée qui prétend à une rémunération plus élevée au titre de dix audiences pénales auxquelles elle a participé en tant que représentante du ministère public.

29. Selon les indications de la juridiction de renvoi, les droits ainsi invoqués par la requérante pourraient découler du fait que celle-ci se trouve dans une situation comparable à celle d'un procureur ordinaire exerçant la même activité. Elle ne recevait toutefois que 98 euros par audience, tandis que des procureurs ordinaires reçoivent environ 248 euros par jour et que l'État italien verse en outre des cotisations sociales aux organismes compétents.

¹⁰ Voir arrêts du 16 juillet 2020, *Governo della Repubblica italiana* (Statut des juges de paix italiens) (C-658/18, EU:C:2020:572, notamment points 113 et 163), ainsi que du 7 avril 2022, *Ministero della Giustizia e.a.* (Statut des juges de paix italiens) (C-236/20, EU:C:2022:263, notamment points 54 et 66).

30. Or, la clause 4, point 1, de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée interdit 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.

31. Dans sa décision, la juridiction de renvoi ne développe pas le point de savoir si, ou à quelle hauteur, les différences de rémunération sont justifiées.

32. La Cour a cependant déjà exprimé des doutes quant au fait que les magistrats honoraires doivent pleinement bénéficier des mêmes conditions d'emploi que les magistrats ordinaires. En effet, il ne saurait être exclu que les conditions d'emploi plus favorables des magistrats ordinaires, donc également leur rémunération plus élevée, soient justifiées par leur recrutement par concours et les tâches qui leur sont confiées¹¹. En ce qui concerne la rémunération, nous avons même mis en doute que les deux groupes soient comparables¹².

33. Selon les informations disponibles, la question qui se pose semble plutôt être celle de savoir dans quelle mesure la différence de traitement des deux groupes est justifiée¹³. En effet, le principe de non-discrimination ne se borne pas à exiger que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié¹⁴. Une différence de traitement doit en outre être proportionnée au but poursuivi par le traitement concerné¹⁵. La Cour a ainsi déjà jugé que l'exclusion de tout droit à congé ainsi que de toute forme de protection sociale et de prévoyance à l'égard des juges honoraires ne saurait être admise¹⁶, sans exiger que les droits accordés soient de même ampleur que ceux dont bénéficient les juges ordinaires.

34. En ce qui concerne la rémunération, il est possible que la clause 4, point 1, de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée autorise que des magistrats ordinaires soient mieux payés que des personnes exerçant ces mêmes fonctions à titre honoraire. Cela n'exclut toutefois pas que ces dernières reçoivent, en comparaison, une rémunération trop faible et puissent par conséquent se prévaloir de cette disposition pour réclamer une augmentation relative. À cet égard, la rémunération future des magistrats honoraires qui, à l'issue de la procédure d'évaluation, sont durablement confirmés dans leurs fonctions pourrait à tout le moins constituer un repère quant à la rémunération que le législateur italien considère comme appropriée pour cette activité¹⁷.

35. La juridiction de renvoi n'adresse cependant aucune question à ce sujet à la Cour. Cela est d'ailleurs logique, étant donné que – nous le répétons – la Cour a déjà examiné la question du caractère comparable des magistrats honoraires et des magistrats ordinaires en Italie et du caractère justifié d'une différence de traitement, laissant la décision finale sur ce point au juge

¹¹ Arrêts du 16 juillet 2020, *Governo della Repubblica italiana* (Statut des juges de paix italiens) (C-658/18, EU:C:2020:572, points 158 à 162), et du 7 avril 2022, *Ministero della Giustizia e.a.* (Statut des juges de paix italiens) (C-236/20, EU:C:2022:263, points 47 et 53).

¹² Voir nos conclusions dans l'affaire *Governo della Repubblica italiana* (Statut des juges de paix italiens) (C-658/18, EU:C:2020:33, point 108).

¹³ Voir nos conclusions dans l'affaire *Governo della Repubblica italiana* (Statut des juges de paix italiens) (C-658/18, EU:C:2020:33, points 103 à 111).

¹⁴ Arrêts du 10 janvier 2006, *IATA et ELFAA* (C-344/04, EU:C:2006:10, point 95), et du 12 juillet 2012, *Association Kokopelli* (C-59/11, EU:C:2012:447, point 70).

¹⁵ Arrêt du 16 décembre 2008, *Arcelor Atlantique et Lorraine e.a.* (C-127/07, EU:C:2008:728, point 47). Voir également nos conclusions dans les affaires jointes *Iberdrola e.a.* (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 et C-640/11, EU:C:2013:191, point 96) et jurisprudence citée.

¹⁶ Arrêt du 7 avril 2022, *Ministero della Giustizia e.a.* (Statut des juges de paix italiens) (C-236/20, EU:C:2022:263, point 53).

¹⁷ À cet égard, voir toutefois également points 55 à 59 des présentes conclusions.

national¹⁸. Dans la mesure où la demande de décision préjudicielle ne fait ressortir aucun élément nouveau en ce qui concerne la différence entre les deux types de magistrats, une question portant sur ce point n'apporterait aucun enseignement supplémentaire.

36. Comme la demande de décision préjudicielle ne vise pas à (ou ne peut permettre de) savoir si, ou dans quelle mesure, la rémunération plus faible de la requérante doit être considérée comme un traitement moins favorable injustifié au sens de la clause 4, point 1, de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, on ne voit pas non plus quelle importance pourraient avoir l'article 31 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), le droit à des conditions de travail justes et équitables, et l'article 34 de la Charte, le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale.

37. L'article 17 de la Charte, le droit à la propriété, et l'article 47 de la Charte, dont le paragraphe 1 protège le droit à un recours effectif, sont en revanche en principe pertinents. En effet, la réglementation italienne relative à la renonciation à des prétentions litigieuses est de nature à porter atteinte à des droits existants et à leur mise en œuvre. Ces dispositions sont toutefois, tout comme l'article 288 TFUE, également visé dans la question préjudicielle, déjà suffisamment concrétisées par la clause 4, point 1, de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, lue en conjonction avec le principe d'effectivité, et il n'est donc pas nécessaire de les examiner spécifiquement.

38. Il reste donc uniquement à déterminer si la clause 4, point 1, de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée et le principe d'effectivité font, en raison d'un traitement moins favorable injustifié en comparaison avec les magistrats ordinaires en cas de demande à participer à une procédure d'évaluation en vue d'un emploi à durée indéterminée, obstacle à la renonciation des magistrats honoraires à leurs prétentions prévue par le droit italien.

C. Sur la renonciation forcée à des prétentions

39. Dans le cadre de la procédure au principal, la requérante fait valoir des prétentions au motif que, en tant que procureure honoraire employée à durée déterminée, elle a reçu une rémunération inférieure à celle d'un magistrat ordinaire. Elle considère que cela est constitutif d'une discrimination contraire à la clause 4, point 1, de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée.

40. Nous présenterons d'abord la nature des prétentions au titre de la clause 4, point 1, de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, nous examinerons ensuite les effets de la réglementation relative à la renonciation prévue par le droit italien à la lumière du principe d'effectivité et nous nous pencherons enfin sur la jurisprudence relative à la clause 5 de cet accord-cadre, sur laquelle cette réglementation repose selon le gouvernement italien.

¹⁸ Arrêts du 16 juillet 2020, *Governo della Repubblica italiana* (Statut des juges de paix italiens) (C-658/18, EU:C:2020:572, points 148 et 162), ainsi que du 7 avril 2022, *Ministero della Giustizia e.a.* (Statut des juges de paix italiens) (C-236/20, EU:C:2022:263, points 48 et 53).

1. Les prétentions au titre de la clause 4, point 1, de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée

41. Aux termes de la clause 4, point 1, de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, les travailleurs à durée déterminée ne sont pas traités, pour ce qui concerne les conditions d'emploi, 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.

42. Cette disposition est directement applicable et peut par conséquent être opposée à l'État membre en sa qualité d'employeur¹⁹. Les conditions d'emploi visées englobent la rémunération ainsi que les pensions qui sont fonction de la relation d'emploi²⁰.

43. Lorsque des travailleurs à durée déterminée sont, sans raison objective, défavorisés pour ce qui concerne la rémunération en comparaison avec des travailleurs à durée indéterminée comparables, la clause 4, point 1, de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée peut servir de fondement à une prétention qui tend à l'attribution à un travailleur à durée déterminée d'un élément de rémunération réservé par le droit national aux seuls travailleurs à durée indéterminée²¹.

44. Ainsi que nous l'avons déjà évoqué, c'est en principe au juge italien qu'il appartient de déterminer si, et le cas échéant dans quelle mesure, les procureurs honoraires peuvent par conséquent faire valoir une telle prétention²². La demande de décision préjudicielle repose cependant sur la prémisse que les droits invoqués sont bien réels et porte sur les restrictions apportées à leur mise en œuvre par voie judiciaire.

2. Le principe d'effectivité

45. Le droit de l'Union ne régleme, certes, pas la mise en œuvre d'une telle prétention et cette question relève par conséquent de l'autonomie procédurale des États membres. Ces derniers doivent toutefois respecter les principes d'équivalence et d'effectivité. La réglementation nationale ne doit notamment pas rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union (principe d'effectivité)²³.

46. L'article 29 du décret législatif n° 116 ne rend pas totalement impossible l'exercice d'un droit éventuellement tiré de la clause 4, point 1, de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée. Si les intéressés ni ne présentent de demande à participer à la procédure d'évaluation ni n'acceptent, lorsqu'ils cessent leur activité honoraire, l'indemnisation forfaitaire prévue à l'article 29, paragraphe 2, première phrase, de ce décret, les règles relatives à la renonciation énoncées à l'article 29, paragraphe 5, et à l'article 29, paragraphe 2, troisième phrase, dudit décret ne font pas obstacle à une action tendant à faire valoir des prétentions allant au-delà tirées de la clause 4, point 1, de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée.

¹⁹ Arrêt du 15 avril 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, points 60 à 68).

²⁰ Arrêt du 15 avril 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, point 134).

²¹ En ce sens, arrêts du 13 septembre 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, points 47 et 48), ainsi que du 22 décembre 2010, Gavieiro Gavieiro et Iglesias Torres (C-444/09 et C-456/09, EU:C:2010:819, point 50).

²² Voir points 31 et suiv. des présentes conclusions.

²³ Arrêts du 16 décembre 1976, Rewe-Zentralfinanz et Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, point 5), et du 15 avril 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, points 44 et 46).

47. Dans le cas où des magistrats honoraires ne participent pas à la procédure d'évaluation et se bornent à accepter l'indemnisation forfaitaire prévue à l'article 29, paragraphe 2, première phrase, du décret législatif n° 116, la règle relative à la renonciation énoncée à la troisième phrase de ce paragraphe n'appelle, elle aussi, pas de réserves. Dans ce cas, les ayants droit, dont il ne faut pas oublier que ce sont des juristes de profession, renoncent de leur plein gré à faire valoir des droits qui sont peut-être d'une plus grande ampleur.

48. Les magistrats honoraires qui participent à la procédure d'évaluation mais ne sont pas confirmés dans leurs fonctions, n'optent en revanche pas volontairement pour l'indemnisation forfaitaire prévue à l'article 29, paragraphe 2, première phrase, du décret législatif n° 116. Leur objectif était, au contraire, de poursuivre leur activité judiciaire.

49. Il n'est néanmoins pas à exclure que cette indemnisation forfaitaire réponde aux exigences du principe d'effectivité.

50. Il y a certes lieu de supposer que son montant, de, selon le cas, 2 500 ou 1 500 euros par année d'activité, peut être inférieur à celui des prétentions que les intéressés sont susceptibles de faire valoir en vertu de la clause 4, point 1, de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée et de la directive 2003/88. Outre les droits à une rémunération plus élevée invoqués dans le cadre de la procédure au principal, qui n'ont encore été établis ni dans leur principe ni dans leur montant, ces prétentions pourraient inclure les droits à indemnité de congés payés, à protection sociale et à prévoyance déjà reconnus. À eux seuls, les droits à indemnité annuelle de congés payés sont déjà susceptibles, en cas d'activité à temps plein, d'excéder le montant de l'indemnisation²⁴.

51. Cependant, s'ils acceptent l'indemnisation prévue à l'article 29, paragraphe 2, première phrase, du décret législatif n° 116, les intéressés ne sont pas contraints d'intenter une action en justice et, apparemment, ne peuvent se voir opposer une prescription de leurs droits. De ce fait, le montant total de l'indemnisation est peut-être dans un grand nombre de cas clairement supérieur à celui des prétentions tirées de la clause 4, point 1, de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée et de la directive 2003/88 qu'il serait encore possible aux intéressés de mettre en œuvre avec succès.

52. Cette standardisation des droits à indemnité peut être justifiée par la simplification des procédures et la sécurité juridique qu'elle représente, étant donné qu'un examen détaillé au cas par cas impliquerait un travail et des difficultés considérables²⁵. Il est justement inhérent au principe d'effectivité que ce type de considérations soit pris en compte, puisque ce principe n'exige pas que la mise en œuvre des prétentions fondées sur le droit de l'Union ne se heurte à aucune limite, il fait uniquement obstacle à ce qu'elle soit rendue excessivement difficile. Ainsi, ce principe permet que des délais de recours, raisonnables, soient fixés pour des raisons de sécurité juridique²⁶.

53. C'est toutefois au juge national qu'il appartient d'apprécier en dernier ressort si la combinaison d'indemnisation forfaitaire et de renonciation obligatoire prévue à l'article 29 du décret législatif n° 116 rend l'exercice des droits conférés par le droit de l'Union excessivement

²⁴ Voir arrêt du 16 juillet 2020, *Governo della Repubblica italiana* (Statut des juges de paix italiens) (C-658/18, EU:C:2020:572, point 19).

²⁵ Voir arrêts du 26 septembre 2013, *Dansk Jurist- og Økonomforbund* (C-546/11, EU:C:2013:603, point 70), et du 19 juin 2014, *Specht e.a.* (C-501/12 à C-506/12, C-540/12 et C-541/12, EU:C:2014:2005, point 78).

²⁶ Arrêts du 16 décembre 1976, *Rewe-Zentralfinanz et Rewe-Zentral* (33/76, EU:C:1976:188, point 5), et du 21 décembre 2016, *TDC* (C-327/15, EU:C:2016:974, point 98).

difficile, c'est-à-dire n'est en fin de compte pas appropriée. Lors de cette appréciation, le juge national doit tenir compte de tous les éléments pertinents, par exemple des règles de prescription ou de l'ampleur des éventuelles prétentions à complément de rémunération.

54. Selon les déclarations faites au cours de l'audience, jusqu'à présent presque tous les magistrats honoraires qui ont participé à la procédure d'évaluation, dont a priori également la requérante, ont toutefois été confirmés dans leurs fonctions. Ils ne perçoivent pas d'indemnisation forfaitaire au titre de l'article 29, paragraphe 2, première phrase, du décret législatif n° 116 et, en vertu de l'article 29, paragraphe 5, de ce décret, ont, en participant à la procédure d'évaluation, renoncé à l'intégralité des autres prétentions qu'ils auraient pu faire valoir au titre de leur activité honoraire passée.

55. Cette renonciation forcée à des prétentions tirées du droit de l'Union, notamment à des prétentions au titre de la clause 4 de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, n'est conforme au principe d'effectivité que si les candidats confirmés dans leurs fonctions reçoivent une compensation appropriée.

56. Ils bénéficient certes d'avantages considérables, étant donné qu'ils peuvent continuer d'exercer leur activité à l'avenir, et ce contre une rémunération fixe et jusqu'à l'âge de 70 ans, c'est-à-dire pratiquement à durée indéterminée. À première vue, ces conditions de travail ne constituent toutefois que la contrepartie de leur activité judiciaire future.

57. Le gouvernement italien soutient néanmoins que cela constitue une compensation appropriée. Selon lui, cela ressort notamment du fait que les magistrats honoraires nouvellement désignés ne bénéficient pas des mêmes conditions de travail que les candidats qui ont été confirmés dans leurs fonctions.

58. La requérante, au contraire, expose de façon plausible que la rémunération future ne constitue pas une compensation appropriée, notamment en ce qui concerne la prévoyance vieillesse, étant donné que la période pendant laquelle elle pourra encore exercer cette activité est trop courte pour pouvoir acquérir des droits à une pension de retraite. La Commission exige elle aussi que la compensation tienne davantage compte des désavantages subis dans le passé.

59. La Cour n'est pas en mesure de juger laquelle de ces deux analyses est correcte, étant donné qu'elle ne dispose pas des informations y nécessaires. C'est donc également au juge national qu'il appartient de trancher la question de savoir si les conditions d'emploi des candidats confirmés dans leurs fonctions comportent une compensation appropriée pour la renonciation forcée aux autres prétentions au titre de leur activité passée tirées du droit de l'Union.

3. La jurisprudence relative à la clause 5 de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée

60. Contrairement à ce que soutient le gouvernement italien, rien d'autre ne découle, non plus, de la jurisprudence relative au droit à réparation pour violation de la clause 5 de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée.

61. En vertu de la clause 5 de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, les États membres sont tenus de prendre des mesures afin de prévenir les abus résultant de l'utilisation de contrats ou de relations de travail à durée déterminée successifs. Ils doivent par conséquent adopter en cas d'abus des mesures qui doivent revêtir un caractère proportionné, suffisamment effectif et dissuasif pour garantir la pleine efficacité des normes prises en application de cet

accord-cadre²⁷.

62. À cet égard, la Cour, saisie d'une affaire concernant le secteur de l'enseignement, a constaté que, après transformation, de par la loi, d'une relation de travail à durée déterminée en relation de travail à durée indéterminée, aucune autre sanction de l'utilisation abusive de relations de travail à durée déterminée n'est requise²⁸. Il n'est notamment pas nécessaire dans ce type de cas d'accorder en outre une indemnisation financière à l'intéressé²⁹.

63. À première vue, la jurisprudence susmentionnée semble devoir s'appliquer aux règles relatives à la renonciation en cause en l'espèce, puisque celles-ci n'empêchent la mise en œuvre des prétentions au titre du passé qu'en ce qui concerne les magistrats honoraires dont la relation d'emploi à durée déterminée est transformée en relation d'emploi permanente.

64. À y regarder de plus près, il s'avère cependant que cette jurisprudence ne peut être transposée, car les prétentions tirées de la clause 4, point 1, de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée sont d'une tout autre nature que les droits à indemnisation en vertu de la clause 5 de cet accord-cadre.

65. En effet, les prétentions au titre de la clause 4, point 1, de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée ont pour fondement une interdiction de discrimination et leur montant est de ce fait déterminé de façon concrète par une comparaison entre un groupe désavantagé et un groupe privilégié. Comme la requérante le souligne, la jurisprudence précitée relative au secteur de l'enseignement ne portait pas sur ce type de prétentions.

66. Au contraire, les « droits à indemnisation » pour violation de la clause 5 de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée ne sont pas le résultat d'une telle comparaison. Ils ne visent par ailleurs pas à réparer un préjudice, car l'ampleur du préjudice causé par le recours abusif à des contrats de travail à durée déterminée n'est en règle générale pas déterminable³⁰. Ce sont, au contraire, des mesures de sanction qui visent à prévenir le recours abusif à des contrats de travail à durée déterminée. Or, les États membres disposent d'une marge d'appréciation dans le choix des mesures de sanction, pour autant que ces mesures préviennent l'abus efficacement³¹.

67. C'est pour cette raison que la clause 4, point 1, de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée est directement applicable³², alors que la clause 5, point 1, de cet accord-cadre ne l'est pas³³.

68. Il est donc possible que la combinaison d'une transformation des relations d'emploi et de droits à indemnisation dans le cas où la relation n'est pas transformée que prévoit l'article 29 du décret législatif n° 116 soit une mesure efficace et appropriée pour sanctionner un recours abusif, au sens de la clause 5 de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, à des relations d'emploi à

²⁷ Arrêts du 4 juillet 2006, *Adeneler e.a.* (C-212/04, EU:C:2006:443), point 94) ; du 23 avril 2009, *Angelidaki e.a.* (C-378/07 à C-380/07, EU:C:2009:250, point 158) ; du 26 novembre 2014, *Mascolo e.a.* (C-22/13, C-61/13 à C-63/13 et C-418/13, EU:C:2014:2401, point 77), et du 7 avril 2022, *Ministero della Giustizia e.a.* (Statut des juges de paix italiens) (C-236/20, EU:C:2022:263, point 61).

²⁸ Arrêt du 8 mai 2019, *Rossato et Conservatorio di Musica F.A. Bonporti* (C-494/17, EU:C:2019:387, points 36, 37 et 40).

²⁹ Arrêt du 8 mai 2019, *Rossato et Conservatorio di Musica F.A. Bonporti* (C-494/17, EU:C:2019:387, points 41 à 43).

³⁰ Voir arrêt du 7 mars 2018, *Santoro* (C-494/16, EU:C:2018:166, points 46 à 50).

³¹ Arrêts du 8 mai 2019, *Rossato et Conservatorio di Musica F.A. Bonporti* (C-494/17, EU:C:2019:387, points 24 et 25), ainsi que du 7 avril 2022, *Ministero della Giustizia e.a.* (Statut des juges de paix italiens) (C-236/20, EU:C:2022:263, point 58).

³² Arrêt du 15 avril 2008, *Impact* (C-268/06, EU:C:2008:223, points 60 à 68).

³³ Arrêt du 15 avril 2008, *Impact* (C-268/06, EU:C:2008:223, points 70 à 80).

durée déterminée en ce qui concerne les magistrats honoraires. Cet effet de la réglementation ne justifie cependant pas nécessairement d'exclure entièrement des prétentions au titre d'activités passées fondées sur la clause 4, point 1, de cet accord-cadre.

V. Conclusion

69. Nous suggérons dès lors à la Cour de répondre comme suit à la question préjudicielle posée par le Giudice di pace di Fondi (juge de paix de Fondi, Italie) :

La clause 4, point 1, de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, conclu le 18 mars 1999, qui figure en 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, doit être interprétée en ce sens :

- qu'elle ne fait pas obstacle à une réglementation qui contraint une procureure honoraire à renoncer à des prétentions au titre d'activités exercées dans le passé tirées de cette clause 4, point 1, pour pouvoir participer à une procédure d'évaluation qui lui permettra d'exercer à l'avenir ces fonctions à durée indéterminée, jusqu'à l'âge de 70 ans et contre une rémunération fixe, pour autant que les conditions d'emploi futures, outre de constituer une contrepartie pour l'activité future, compensent de façon appropriée les prétentions auxquelles il a fallu renoncer et
- qu'elle ne fait pas obstacle à une telle réglementation pour autant que celle-ci octroie une indemnisation forfaitaire appropriée au titre des activités passées dans le cas où le résultat de la procédure d'évaluation de la procureure honoraire ne permet pas à cette dernière d'exercer ses fonctions à l'avenir,

si cette procureure honoraire relève de la notion de « travailleur à durée déterminée ».