

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

7 mars 2018 (\*)

« Renvoi préjudiciel – Politique sociale – Travail à durée déterminée – Contrats conclus avec un employeur relevant du secteur public – Mesures visant à sanctionner le recours abusif aux contrats à durée déterminée – Principes d'équivalence et d'effectivité »

Dans l'affaire C-494/16,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Tribunale di Trapani (tribunal de Trapani, Italie), par décision du 5 septembre 2016, parvenue à la Cour le 15 septembre 2016, dans la procédure

**Giuseppa Santoro**

contre

**Comune di Valderice,**

**Presidenza del Consiglio dei Ministri,**

LA COUR (première chambre),

composée de M<sup>me</sup> R. Silva de Lapuerta, président de chambre, MM. C. G. Fernlund, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (rapporteur) et S. Rodin, juges,

avocat général : M. M. Szpunar,

greffier : M. R. Schiano, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 13 juillet 2017,

considérant les observations présentées :

- pour M<sup>me</sup> Santoro, par M<sup>es</sup> S. Galleano, V. De Michele, M. De Luca et E. De Nisco, avvocati,
- pour le Comune di Valderice, par M<sup>e</sup> G. Messina, avvocatessa,
- pour le gouvernement italien, par M<sup>me</sup> G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de M. G. De Bellis, vice avvocato generale dello Stato, ainsi que de M<sup>mes</sup> C. Colelli et G. D'Avanzo, avvocati dello Stato,
- pour la Commission européenne, par MM. G. Gattinara et M. van Beek, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 26 octobre 2017,

rend le présent

**Arrêt**

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de la clause 5 de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, conclu le 18 mars 1999 (ci-après l'« accord-cadre »), qui

figure à l'annexe de la directive 1999/70/CE du Conseil, du 28 juin 1999, concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée (JO 1999, L 175, p. 43).

- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M<sup>me</sup> Giuseppa Santoro au Comune di Valderice (commune de Valderice, Italie) au sujet des conséquences à tirer de la succession de contrats de travail à durée déterminée conclus entre l'intéressée et cette commune.

## **Le cadre juridique**

### ***Le droit de l'Union***

- 3 Aux termes de la clause 1 de l'accord-cadre, celui-ci a pour objet, d'une part, d'améliorer la qualité du travail à durée déterminée en assurant le respect du principe de non-discrimination et, d'autre part, d'établir un cadre pour prévenir les abus résultant de l'utilisation de contrats ou de relations de travail à durée déterminée successifs.

- 4 La clause 5 de l'accord-cadre, intitulée « Mesures visant à prévenir l'utilisation abusive », est libellée comme suit :

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

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

2. 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. »

### ***Le droit italien***

- 5 L'article 97 de la Constitution exige des administrations publiques qu'elles ne recrutent que par voie de procédures de sélection.

- 6 Ainsi qu'il ressort du dossier dont dispose la Cour, l'article 5, paragraphe 2, du decreto legislativo n. 368 – Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES (décret législatif n° 368, portant transposition de la directive 1999/70/CE concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée), du 6 septembre 2001 (GURI n° 235, du 9 octobre 2001), dans sa version applicable à la date des faits au principal, dispose :

« Si la relation de travail se poursuit au-delà du trentième jour, en cas de contrat d'une durée inférieure à six mois et lorsque la durée totale visée au paragraphe 4 bis est expirée, ou au-delà du cinquantième jour dans les autres cas, le contrat est réputé à durée indéterminée à compter de l'échéance desdits termes. »

7 L'article 5, paragraphe 4 bis, de ce décret législatif dispose :

« Sans préjudice du régime des contrats successifs tel que prévu aux paragraphes précédents, lorsque, par l'effet d'une succession de contrats à durée déterminée pour l'exercice de fonctions équivalentes, la relation de travail entre le même employeur et le même employé dépasse, globalement, la durée de trente-six mois, y compris les prorogations et les renouvellements, indépendamment des périodes d'interruption entre les contrats, la relation de travail est considérée comme étant à durée indéterminée en application du paragraphe 2 [...] »

8 Aux termes de l'article 36 du decreto legislativo n. 165 – Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (décret législatif n° 165, portant règles générales relatives à l'organisation du travail dans les administrations publiques), du 30 mars 2001 (supplément ordinaire à la GURI n° 106, du 9 mai 2001, ci-après le « décret législatif n° 165/2001 ») :

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

2. Pour répondre à des exigences de nature exclusivement temporaire et exceptionnelle, les administrations publiques peuvent recourir aux formes contractuelles souples de recrutement et d'emploi du personnel, prévues par le code civil et par les lois relatives aux relations de travail dans l'entreprise, dans le respect des procédures de recrutement en vigueur [...]

[...]

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.

[...]

5 quater. Les contrats de travail à durée déterminée établis en violation du présent article sont nuls et déterminent la responsabilité de l'administration. Les dirigeants qui agissent en violation des dispositions du présent article sont également responsables, au sens de l'article 21. Aucune prime [...] de résultat ne peut être accordée au dirigeant responsable d'irrégularités dans l'utilisation du travail flexible ».

9 L'article 32, paragraphe 5, de la legge n. 183 – Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro (loi n° 183, portant délégation au gouvernement, en matière de métiers pénibles et laborieux, de réorganisation des administrations, de congés, disponibilité et autorisations, d'amortisseurs sociaux, de services pour l'emploi, d'incitations à l'emploi, d'apprentissage, d'emploi des femmes, ainsi que de mesures contre le travail dissimulé et de dispositions en matière de fonction publique et de litiges du travail), du 4 novembre 2010 (supplément ordinaire à la GURI n° 262, du 9 novembre 2010, ci-après la « loi n° 183/2010 »), dispose :

« En cas de conversion du contrat à durée déterminée, le juge condamne l'employeur à payer au travailleur une indemnité globale comprise entre 2,5 et 12 mensualités de sa dernière

rémunération globale de fait, eu égard aux critères fixés à l'article 8 de la loi n° 604 du 15 juillet 1966. »

- 10 Aux termes de l'article 8 de la legge n. 604 – Norme sui licenziamenti individuali (loi n° 604, sur les licenciements individuels), du 15 juillet 1966 (GURI n° 195, du 6 août 1966) :

« Lorsqu'il est établi que les conditions de licenciement pour juste cause ou motif justifié font défaut, l'employeur est tenu de réintégrer le travailleur dans un délai de trois jours ou, à défaut, de le dédommager en lui versant une indemnité d'un montant compris entre un minimum de 2,5 mensualités et un maximum de 6 mensualités de la dernière rémunération globale de fait, en tenant compte du nombre de travailleurs employés, de la taille de l'entreprise, de l'ancienneté du travailleur et du comportement et des conditions des parties. Le montant supérieur de cette fourchette d'indemnisation peut atteindre 10 mois de rémunération si l'ancienneté du travailleur excède 10 ans et 14 mois de rémunération si elle excède 20 ans et que l'entreprise compte plus de 15 travailleurs. »

### **Le litige au principal et les questions préjudicielles**

- 11 De l'année 1996 à l'année 2002, M<sup>me</sup> Santoro a exercé une activité professionnelle en tant que travailleur d'utilité sociale au service de la commune de Valderice, puis, elle a été employée par cette même commune en vertu d'un contrat de collaboration coordonnée et continue jusqu'à la fin de l'année 2010. Le 4 octobre 2010, l'intéressée a conclu un contrat de travail salarié à temps partiel avec ladite commune, dont le terme a été fixé au 31 décembre 2012. Ce contrat a été prolongé à trois reprises, jusqu'au 31 décembre 2016, soit pour une durée totale de quatre ans.
- 12 M<sup>me</sup> Santoro a formé un recours devant le Tribunale di Trapani (tribunal de Trapani, Italie) tendant, notamment, à faire constater le caractère abusif de ces contrats à durée déterminée, à faire condamner la commune de Valderice à réparer en nature le dommage subi, en ordonnant l'établissement d'une relation de travail à durée indéterminée, et, à titre subsidiaire, à condamner cette commune à lui accorder une réparation pécuniaire de ce dommage en la rétribuant et en lui accordant un traitement, sur le plan juridique, identique à celui d'un travailleur de ladite commune employé à durée indéterminée et ayant la même ancienneté que la sienne.
- 13 Conformément à l'article 36, paragraphe 5, du décret législatif n° 165/2001, la violation, par l'administration publique, de l'interdiction de conclure de façon répétée un contrat de travail à durée déterminée ne pourrait entraîner la transformation dudit contrat de travail en contrat à durée indéterminée. Par conséquent, un travailleur tel que M<sup>me</sup> Santoro ne pourrait exiger que la réparation du préjudice subi, lequel serait limité, en vertu de l'article 32, paragraphe 5, de la loi n° 183/2010, au paiement d'une indemnité globale comprise entre 2,5 et 12 mensualités de la dernière rémunération globale de fait de ce travailleur. Selon les constatations de la juridiction de renvoi, cette réparation se substituerait uniquement aux revenus qui auraient été perçus par ledit travailleur « en attendant » qu'il obtienne gain de cause.
- 14 Le Tribunale di Genova (tribunal de Gênes, Italie) avait demandé à la Cour de se prononcer sur la question de savoir si l'interdiction de convertir en contrat de travail à durée indéterminée des contrats à durée déterminée successifs conclus avec l'administration publique était compatible avec le droit de l'Union. Dans l'arrêt du 7 septembre 2006, Marrosu et Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517, point 57), la Cour a répondu à cette question en ce sens que cette interdiction n'est pas incompatible avec les clauses de l'accord-cadre, à condition que l'ordre juridique interne de l'État membre concerné prévoie l'application d'« une autre mesure effective destinée à éviter et, le cas échéant, à sanctionner une utilisation abusive de contrats à durée déterminée successifs par un employeur relevant du secteur public ».
- 15 À la suite de cet arrêt, le Tribunale di Genova (tribunal de Gênes) a accordé aux travailleurs lésés non seulement une réparation représentant cinq mensualités au moins, mais aussi une « indemnité compensatrice de la réintégration » représentant quinze mensualités de la dernière rémunération globale de fait de ces travailleurs. Cette décision a été expressément confirmée par la Corte d'appello di Genova (cour d'appel de Gênes, Italie), qui a considéré qu'elle constituait une réponse à la nécessité de renforcer la protection des travailleurs du

secteur public, conformément à l'arrêt du 7 septembre 2006, Marrosu et Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517).

- 16 Cependant, dans son arrêt du 15 mars 2016 (n° 5072/2016), la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation, Italie) a jugé que, en cas de recours à des contrats à durée déterminée par une administration publique, recours illégal en raison de l'interdiction visée à l'article 36, paragraphe 1, du décret législatif n° 165/2001, en dehors de la mise en œuvre de mécanismes de recours à l'encontre des dirigeants responsables, il est seulement prévu que le travailleur lésé a droit, en sus de l'indemnité forfaitaire mentionnée au point précédent, à une réparation du préjudice lié à la « perte de chances ». Cette dernière découlerait du fait que l'emploi à durée déterminée peut avoir fait « perdre au travailleur d'autres opportunités de travail stable ». Cette juridiction a considéré comme inappropriée la mesure décidée par le Tribunale di Genova (tribunal de Gênes), au motif que la personne qui conclut un contrat avec une administration publique n'est pas susceptible de perdre un emploi qui ne peut être obtenu que par suite de la réussite à un concours de recrutement.
- 17 Selon la juridiction de renvoi, cet élément n'est pas pleinement conforme aux exigences résultant de l'arrêt de la Cour du 7 septembre 2006, Marrosu et Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517), compte tenu, notamment, de la différence de traitement existant entre les travailleurs salariés qui concluent un contrat avec une administration publique et ceux qui concluent un contrat de travail avec une entité de droit privé. La juridiction de renvoi se demande donc si les premiers doivent bénéficier d'une mesure non moins favorable que celle dont bénéficient les seconds, à savoir une indemnité visant à compenser l'absence de transformation de la relation de travail à durée déterminée en une relation de travail à durée indéterminée.
- 18 Dans ces conditions, le Tribunale di Trapani (tribunal de Trapani) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) Une indemnité comprise entre 2,5 et 12 mensualités de la dernière rémunération (article 32, paragraphe 5, de la loi n° 183/2010) accordée au travailleur du secteur public victime d'une répétition abusive de contrats de travail à durée déterminée, assortie de la possibilité pour celui-ci d'obtenir la réparation intégrale du dommage uniquement en prouvant la perte d'opportunités d'emploi ou que, si un concours avait été organisé de manière régulière, il l'aurait réussi, représente-t-elle une mesure équivalente et effective, au sens des arrêts du 7 septembre 2006, Marrosu et Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517), et 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) ?
- 2) Le principe d'équivalence énoncé (notamment) par la Cour de justice dans les arrêts du 7 septembre 2006, Marrosu et Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517), et 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), doit-il être interprété en ce sens que, lorsque l'État membre décide de ne pas appliquer au secteur public la conversion de la relation de travail (reconnue dans le secteur privé), il est, en tout état de cause, tenu de garantir au travailleur le même avantage, le cas échéant sous la forme d'une réparation du dommage dont l'objet consiste nécessairement en la valeur du poste à durée indéterminée ? »

## **Sur les questions préjudicielles**

### ***Sur la recevabilité***

- 19 Le gouvernement italien émet des doutes quant à la recevabilité des questions posées. Il fait valoir que la décision de la juridiction de renvoi ne décrit pas clairement les faits au principal, dès lors qu'elle ne précise ni le secteur d'activité public dans lequel a travaillé la requérante ni les fonctions qui lui ont été confiées.
- 20 À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, dans le cadre de la coopération entre cette dernière et les juridictions nationales instituée à l'article 267 TFUE, il appartient au seul juge national, qui est saisi du litige et qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir, d'apprécier, au regard des

particularités de l'affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour. En conséquence, dès lors que les questions posées portent sur l'interprétation du droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer (arrêt du 12 novembre 2015, *Hewlett-Packard Belgium*, C-572/13, EU:C:2015:750, point 24 et jurisprudence citée).

- 21 Le refus de la Cour de statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale n'est possible que s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation sollicitée du droit de l'Union n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées (arrêts du 16 juin 2015, *Gauweiler e.a.*, C-62/14, EU:C:2015:400, point 25, ainsi que du 8 septembre 2015, *Taricco e.a.*, C-105/14, EU:C:2015:555, point 30).
- 22 Or, tel n'est pas le cas en l'occurrence. En effet, d'une part, la décision de renvoi expose le cadre factuel et juridique de manière suffisante pour permettre de déterminer la portée des questions posées. La juridiction de renvoi précise, à cet égard, que la requérante au principal a travaillé pour le compte du même employeur entre le 4 octobre 2010 et le 31 décembre 2016, en vertu d'une succession de contrats à durée déterminée, et elle indique être saisie de demandes fondées sur le recours abusif à des contrats à durée déterminée. D'autre part, la demande de décision préjudicielle fait clairement apparaître et expose les raisons qui ont conduit cette juridiction à s'interroger sur l'interprétation qu'il convient de faire de certaines dispositions du droit de l'Union et à estimer nécessaire de poser des questions préjudicielles à la Cour. En effet, ladite juridiction s'interroge sur le point de savoir si l'indemnité prévue à l'article 32, paragraphe 5, de la loi n° 183/2010 constitue une mesure adéquate de réparation du préjudice résultant de l'utilisation abusive de contrats à durée déterminée et elle indique que la réponse à cette question lui est nécessaire pour statuer sur le litige au principal.
- 23 Il s'ensuit que les questions posées sont recevables.

#### ***Sur le fond***

- 24 Par ses questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si la clause 5 de l'accord-cadre doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation nationale qui ne sanctionne pas l'utilisation abusive, par un employeur relevant du secteur public, de contrats à durée déterminée successifs par le versement, au travailleur concerné, d'une indemnité visant à compenser l'absence de transformation de la relation de travail à durée déterminée en une relation de travail à durée indéterminée, mais prévoit l'octroi d'une indemnité comprise entre 2,5 et 12 mensualités de la dernière rémunération dudit travailleur, assorti de la possibilité, pour ce dernier, d'obtenir la réparation intégrale du dommage en prouvant la perte d'opportunités de trouver un emploi ou que, si un concours de recrutement avait été organisé de manière régulière, il aurait réussi celui-ci.
- 25 Il convient de rappeler que la clause 5, point 1, de l'accord-cadre a pour objet de mettre en œuvre l'un des objectifs poursuivis par ce dernier, à savoir encadrer le recours successif aux contrats ou aux relations de travail à durée déterminée, considérés comme une source potentielle d'abus au détriment des travailleurs, en prévoyant un certain nombre de dispositions protectrices minimales destinées à éviter la précarisation de la situation des salariés (voir, notamment, arrêts du 4 juillet 2006, *Adeneler e.a.*, C-212/04, EU:C:2006:443, point 63 ; du 26 janvier 2012, *Kücük*, C-586/10, EU:C:2012:39, point 25, ainsi que du 3 juillet 2014, *Fiamingo e.a.*, C-362/13, C-363/13 et C-407/13, EU:C:2014:2044, point 54).
- 26 Il s'ensuit que la clause 5, point 1, de l'accord-cadre impose aux États membres, en vue de prévenir l'utilisation abusive de contrats ou de relations de travail à durée déterminée successifs, l'adoption de l'une au moins des mesures qu'elle énumère, lorsque leur droit interne ne comporte pas de mesures légales équivalentes. Les mesures ainsi énumérées à cette clause 5, point 1, sous a) à c), au nombre de trois, ont trait, respectivement, à des raisons objectives justifiant le renouvellement de tels contrats ou relations de travail, à la durée maximale totale de ces contrats ou relations de travail successifs et au nombre de renouvellements de ceux-ci (arrêt du 26 novembre 2014, *Mascolo e.a.*, C-22/13, C-61/13 à C-63/13 et C-418/13, EU:C:2014:2401, point 74 ainsi que jurisprudence citée).

- 27 Les États membres disposent, à cet égard, d'une marge d'appréciation, dès lors qu'ils ont le choix de recourir à l'une ou à plusieurs des mesures énoncées à ladite clause 5, point 1, sous a) à c), ou encore à des mesures légales existantes équivalentes, et cela tout en tenant compte des besoins de secteurs spécifiques et/ou de catégories de travailleurs (arrêt du 26 novembre 2014, Mascolo e.a., C-22/13, C-61/13 à C-63/13 et C-418/13, EU:C:2014:2401, point 75 ainsi que jurisprudence citée).
- 28 Ce faisant, la clause 5, point 1, de l'accord-cadre assigne aux États membres un objectif général, consistant en la prévention de tels abus, tout en leur laissant le choix des moyens pour y parvenir, pour autant qu'ils ne remettent pas en cause l'objectif ou l'effet utile de l'accord-cadre (arrêt du 26 novembre 2014, Mascolo e.a., C-22/13, C-61/13 à C-63/13 et C-418/13, EU:C:2014:2401, point 76 ainsi que jurisprudence citée).
- 29 En outre, lorsque, comme en l'occurrence, le droit de l'Union ne prévoit pas de sanctions spécifiques dans l'hypothèse où des abus auraient néanmoins été constatés, il incombe aux autorités nationales d'adopter des mesures qui doivent revêtir un caractère non seulement proportionné, mais également suffisamment effectif et dissuasif pour garantir la pleine efficacité des normes prises en application de l'accord-cadre (arrêt du 26 novembre 2014, Mascolo e.a., C-22/13, C-61/13 à C-63/13 et C-418/13, EU:C:2014:2401, point 77 ainsi que jurisprudence citée).
- 30 Si, en l'absence de réglementation de l'Union en la matière, les modalités de mise en œuvre de telles normes relèvent de l'ordre juridique interne des États membres en vertu du principe de l'autonomie procédurale de ces derniers, elles ne doivent cependant pas être moins favorables que celles régissant des situations similaires de nature interne (principe d'équivalence) ni rendre impossible en pratique ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union (principe d'effectivité) (arrêt du 26 novembre 2014, Mascolo e.a., C-22/13, C-61/13 à C-63/13 et C-418/13, EU:C:2014:2401, point 78 ainsi que jurisprudence citée).
- 31 Il s'ensuit que, lorsqu'un recours abusif à des contrats ou à des relations de travail à durée déterminée successifs a eu lieu, une mesure présentant des garanties effectives et équivalentes de protection des travailleurs doit pouvoir être appliquée pour sanctionner dûment cet abus et effacer les conséquences de la violation du droit de l'Union (arrêt du 26 novembre 2014, Mascolo e.a., C-22/13, C-61/13 à C-63/13 et C-418/13, EU:C:2014:2401, point 79 ainsi que jurisprudence citée).
- 32 La Cour a jugé que, dès lors que la clause 5, point 2, de l'accord-cadre n'édicte pas une obligation générale des États membres de prévoir la transformation en contrats à durée indéterminée des contrats de travail à durée déterminée, pas plus qu'elle ne prescrit les conditions précises auxquelles il peut être fait usage de ces derniers, elle laisse un certain pouvoir d'appréciation en la matière aux États membres (arrêt du 7 septembre 2006, Marrosu et Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, point 47).
- 33 Il s'ensuit que la clause 5 de l'accord-cadre ne s'oppose pas, en tant que telle, à ce qu'un État membre réserve un sort différent à l'abus de recours à des contrats ou à des relations de travail à durée déterminée successifs, selon que lesdits contrats ou relations ont été conclus avec un employeur appartenant au secteur privé ou un employeur relevant du secteur public (arrêt du 7 septembre 2006, Marrosu et Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, point 48).
- 34 Toutefois, 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, 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 septembre 2006, Marrosu et Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, point 49).
- 35 Selon la décision de renvoi, l'article 36, paragraphe 5, du décret législatif n° 165/2001 prévoit que la violation, par les administrations publiques, des dispositions relatives au recrutement ou à l'emploi de travailleurs ne peut conduire à l'établissement d'une relation de travail à durée



indéterminée entre lesdites administrations et les travailleurs concernés, mais que ceux-ci ont droit à la réparation du préjudice subi. À cet égard, l'article 32, paragraphe 5, de la loi n° 183/2010 prévoit que, en cas d'utilisation abusive de contrats de travail à durée déterminée, le juge condamne l'employeur à payer au travailleur concerné une indemnité globale comprise entre 2,5 et 12 mensualités de sa dernière rémunération globale de fait.

- 36 Il ressort également de la décision de renvoi que, selon la jurisprudence de la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation), le travailleur peut également prétendre à la réparation du préjudice résultant de la perte d'opportunités d'emploi.
- 37 La juridiction de renvoi considère toutefois que l'indemnité prévue à l'article 32, paragraphe 5, de la loi n° 183/2010 ne constitue pas une mesure adéquate de réparation du préjudice résultant de l'utilisation abusive de contrats à durée déterminée, et que la preuve exigée de la perte d'opportunités d'emploi peut être très difficile, voire impossible, à rapporter. En effet, il serait impossible de rapporter la preuve d'une perte de chance de réussite à un concours administratif. Partant, la possibilité, pour le travailleur concerné, de démontrer l'existence d'un préjudice résultant d'une telle perte de chance serait purement théorique. Ainsi, il ne pourrait, selon cette juridiction, être exclu que les dispositions du droit interne encadrant l'évaluation du préjudice soient de nature à rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice, par ce travailleur, des droits qui lui sont conférés par le droit de l'Union, notamment, de son droit à la réparation du préjudice qu'il a subi en raison du recours abusif, par son ancien employeur public, à des contrats de travail à durée déterminée successifs.
- 38 Cela étant, conformément aux considérations évoquées au point 30 du présent arrêt, il convient de vérifier si les dispositions nationales en cause au principal respectent les principes d'équivalence et d'effectivité.
- 39 S'agissant, d'une part, du principe d'équivalence, il convient de rappeler qu'il découle de ce dernier que les personnes faisant valoir les droits conférés par l'ordre juridique de l'Union ne doivent pas être défavorisées par rapport à celles faisant valoir des droits de nature purement interne.
- 40 Or, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général aux points 32 et 33 de ses conclusions, à l'instar des mesures adoptées par le législateur national dans le cadre de la directive 1999/70, afin de sanctionner l'utilisation abusive des contrats à durée déterminée par les employeurs du secteur public, celles adoptées par ledit législateur afin de sanctionner l'utilisation abusive de ce type de contrats par les employeurs du secteur privé mettent en œuvre le droit de l'Union. Il s'ensuit que les modalités propres à ces deux types de mesures ne peuvent être comparées au regard du principe d'équivalence, celles-ci portant sur l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union.
- 41 Partant, la Cour ne dispose pas d'éléments permettant de douter de la compatibilité des dispositions en cause au principal avec le principe d'équivalence.
- 42 Au demeurant, ainsi qu'il a déjà été rappelé au point 33 du présent arrêt, la clause 5 de l'accord-cadre ne s'oppose pas, en tant que telle, à ce qu'un État membre réserve un sort différent à l'abus de recours à des contrats ou à des relations de travail à durée déterminée successifs, selon que lesdits contrats ou relations ont été conclus avec un employeur appartenant au secteur privé ou un employeur relevant du secteur public.
- 43 En ce qui concerne, d'autre part, le principe d'effectivité, il ressort de la jurisprudence de la Cour que la question de savoir si une disposition procédurale nationale rend pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés aux particuliers par le droit de l'Union doit être analysée en tenant compte de la place de cette disposition dans l'ensemble de la procédure ainsi que du déroulement et des particularités de celle-ci devant les diverses instances nationales. Dans cette perspective, il y a lieu de prendre en considération, le cas échéant, les principes qui sont à la base du système juridictionnel national, tels que la protection des droits de la défense, le principe de sécurité juridique et le bon déroulement de la procédure (arrêts du 21 février 2008, *Tele2 Telecommunication*, C-426/05, EU:C:2008:103, point 55 et jurisprudence citée, ainsi que du 29 octobre 2009, *Pontin*, C-63/08, EU:C:2009:666, point 47).



- 44 Il convient donc d'examiner le point de savoir si, conformément aux arrêts du 7 septembre 2006, Marrosu et Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517), et 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), le droit national prévoit une autre mesure effective pour éviter l'utilisation abusive de contrats à durée déterminée successifs, mais également pour sanctionner dûment cet abus et effacer les conséquences de la violation du droit de l'Union. Dans ce cadre, il y a lieu de tenir compte de l'ensemble des dispositions prévues par le législateur national, ce qui comprend, conformément à la jurisprudence rappelée au point 34 du présent arrêt, les mécanismes de sanction.
- 45 Il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur l'interprétation du droit interne, cette mission incombant exclusivement à la juridiction de renvoi, laquelle doit, en l'occurrence, déterminer si les exigences rappelées aux trois points précédents sont satisfaites par les dispositions de la réglementation nationale pertinente. Toutefois, la Cour, statuant sur renvoi préjudiciel, peut, le cas échéant, apporter des précisions visant à guider la juridiction nationale dans son appréciation.
- 46 Ainsi, cette dernière demande si les travailleurs du secteur public doivent bénéficier, en sus de l'indemnité forfaitaire prévue à l'article 32, paragraphe 5, de la loi n° 183/2010, d'une mesure non moins favorable que celle dont bénéficient les travailleurs du secteur privé, consistant en une indemnité visant à compenser l'absence de transformation de la relation de travail à durée déterminée en une relation de travail à durée indéterminée.
- 47 Toutefois, ainsi qu'il a été rappelé au point 32 du présent arrêt, dans un cas tel que celui en cause au principal, les États membres ne sont pas tenus, au regard de la clause 5 de l'accord-cadre, de prévoir la transformation en contrats à durée indéterminée des contrats de travail à durée déterminée. Dès lors, il ne saurait davantage leur être imposé d'octroyer, à défaut, une indemnité destinée à compenser l'absence d'une telle transformation de contrat.
- 48 La juridiction de renvoi relève, par ailleurs, que la réparation de ce préjudice serait purement théorique, puisqu'il ne serait pas possible de déterminer de quelle manière le travailleur concerné peut faire valoir un droit à la réparation du dommage subi si, notamment, un concours de recrutement avait été organisé par l'administration ou s'il avait bénéficié de propositions d'emploi à durée indéterminée.
- 49 Le gouvernement italien fait valoir, à cet égard, que les juridictions nationales appliquent des critères particulièrement favorables, s'agissant tant de l'établissement que de l'évaluation du dommage résultant de la perte d'opportunités d'emploi, en exigeant pour seule preuve, par voie de présomption, celle de la perte non pas d'un avantage, mais de la simple possibilité d'obtenir celui-ci et en procédant à l'évaluation du préjudice subi, même en l'absence d'éléments de preuve concrets produits par le travailleur concerné.
- 50 Compte tenu des difficultés inhérentes à la démonstration de l'existence d'une perte de chance, il convient de constater qu'un mécanisme de présomption visant à garantir au travailleur ayant subi, en raison de l'utilisation abusive de contrats à durée déterminée successifs, une perte d'opportunités d'emploi, la possibilité d'effacer les conséquences d'une telle violation du droit de l'Union est de nature à satisfaire à l'exigence d'effectivité.
- 51 En tout état de cause, la circonstance que la mesure adoptée par le législateur national, afin de sanctionner l'utilisation abusive des contrats à durée déterminée par les employeurs du secteur privé, constitue la protection la plus étendue qui puisse être reconnue à un travailleur ne saurait, en elle-même, avoir pour conséquence d'atténuer le caractère effectif des mesures nationales applicables aux travailleurs relevant du secteur public.
- 52 Il ressort, à cet égard, du dossier dont dispose la Cour que la législation nationale comporte d'autres mesures destinées à prévenir et à sanctionner le recours abusif à des contrats à durée déterminée. Ainsi, l'article 36, paragraphe 5, du décret législatif n° 165/2001 prévoit que les administrations sont tenues de récupérer, auprès des dirigeants responsables, les sommes payées aux travailleurs à titre de réparation du préjudice subi en raison de la violation des dispositions relatives au recrutement ou à l'emploi, lorsque ladite violation procède d'une intention ou d'une faute grave. Une telle violation serait, en outre, prise en compte aux fins de l'évaluation du travail de ces dirigeants, lesquels ne pourraient, en raison de cette violation,

se voir octroyer une prime de résultat. De plus, l'article 36, paragraphe 6, de ce décret législatif prévoit que les administrations publiques ayant agi en violation des dispositions relatives au recrutement ou à l'emploi ne peuvent procéder à des recrutements, à quelque titre que ce soit, pendant les trois années suivant cette violation.

- 53 Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si ces éléments, portant sur les sanctions pouvant être prononcées contre les administrations publiques et leurs dirigeants, en cas de recours abusif aux contrats à durée déterminée, revêtent un caractère effectif et dissuasif pour garantir la pleine efficacité des normes adoptées en application de l'accord-cadre.
- 54 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux questions posées que la clause 5 de l'accord-cadre doit être interprétée en ce sens qu'elle ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui, d'une part, ne sanctionne pas l'utilisation abusive, par un employeur relevant du secteur public, de contrats à durée déterminée successifs par le versement, au travailleur concerné, d'une indemnité visant à compenser l'absence de transformation de la relation de travail à durée déterminée en une relation de travail à durée indéterminée, mais, d'autre part, prévoit l'octroi d'une indemnité comprise entre 2,5 et 12 mensualités de la dernière rémunération dudit travailleur, assorti de la possibilité, pour ce dernier, d'obtenir la réparation intégrale du dommage en démontrant, par voie de présomption, la perte d'opportunités de trouver un emploi ou que, si un concours de recrutement avait été organisé de manière régulière, il aurait réussi celui-ci, pour autant qu'une telle réglementation est accompagnée d'un mécanisme de sanction effectif et dissuasif, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.

### **Sur les dépens**

- 55 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) dit pour droit :

**La clause 5 de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, conclu le 18 mars 1999, qui figure à l'annexe de la directive 1999/70/CE du Conseil, du 28 juin 1999, concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée, doit être interprétée en ce sens qu'elle ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui, d'une part, ne sanctionne pas l'utilisation abusive, par un employeur relevant du secteur public, de contrats à durée déterminée successifs par le versement, au travailleur concerné, d'une indemnité visant à compenser l'absence de transformation de la relation de travail à durée déterminée en une relation de travail à durée indéterminée, mais, d'autre part, prévoit l'octroi d'une indemnité comprise entre 2,5 et 12 mensualités de la dernière rémunération dudit travailleur, assorti de la possibilité, pour ce dernier, d'obtenir la réparation intégrale du dommage en démontrant, par voie de présomption, la perte d'opportunités de trouver un emploi ou que, si un concours de recrutement avait été organisé de manière régulière, il aurait réussi celui-ci, pour autant qu'une telle réglementation est accompagnée d'un mécanisme de sanction effectif et dissuasif, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.**

Signatures

---

\* Langue de procédure : l'italien.