

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

14 avril 2026 ([*1](#))

« Renvoi préjudiciel – Politique sociale – Directive 1999/70/CE – Accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée – Contrats de travail à durée déterminée dans le secteur public – Clause 5 – Mesures visant à prévenir et à sanctionner le recours abusif aux contrats ou aux relations de travail à durée déterminée successifs – Transformation des contrats à durée déterminée successifs en un contrat à durée indéterminée – Réglementation nationale ne permettant pas une telle transformation, mais prévoyant d’autres mesures visant à prévenir et à sanctionner un tel recours abusif – Mesures de sanction effectives, dissuasives et proportionnées »

Dans l’affaire C-418/24 [Obadal] ([i](#)),

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne), par décision du 30 avril 2024, parvenue à la Cour le 12 juin 2024, dans la procédure

TJ

contre

Comunidad de Madrid,

en présence de :

Ministerio Fiscal,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président, M. T. von Danwitz, vice-président, M. F. Biltgen, M^{mes} K. Jürimäe et M. L. Arastey Sahún, présidents de chambre, MM. S. Rodin, E. Regan, N. Piçarra, A. Kumin (rapporteur), D. Gratsias, M. Gavalec, Z. Csehi, S. Gervasoni, N. Fenger et M^{me} R. Frendo, juges,

avocat général : M. R. Norkus,

greffier : M^{me} R. Stefanova-Kamisheva, administratrice,

vu la procédure écrite et à la suite de l’audience du 24 juin 2025,

considérant les observations présentées :

- pour TJ, par M^{es} J. Salvador Rebolleda et M. Á. Santalices Romero, abogados,
- pour la Comunidad de Madrid, par M. A. Caro Sánchez, letrado,
- pour le Ministerio Fiscal, par M^{me} E. Carrascoso López et M. L. M. López Sanz-Aránguez, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement espagnol, par M^{mes} A. Gavela Llopis et A. Pérez-Zurita Gutiérrez, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement italien, par M. S. Fiorentino, en qualité d’agent, assisté de M^{me} L. Fiandaca, avvocato dello Stato,

pour la Commission européenne, par M^{mes} I. Galindo Martín, D. Recchia et M. N. Ruiz García, en qualité d'agents,
ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 9 octobre 2025,
rend le présent

Arrêt

¹La 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](#)).

²Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant TJ à la Comunidad de Madrid (Communauté autonome de Madrid, Espagne) au sujet de la qualification de la relation de travail liant l'intéressée à cette administration publique.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

La directive 1999/70

³L'article 2, premier alinéa, de la directive 1999/70 prévoit :

« Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive [et doivent] prendre toute disposition nécessaire leur permettant d'être à tout moment en mesure de garantir les résultats imposés par la présente directive. [...] »

L'accord-cadre

⁴Aux termes du deuxième alinéa du préambule de l'accord-cadre :

« Les parties au présent accord reconnaissent que les contrats à durée indéterminée sont et resteront la forme générale de relations d'emploi entre employeurs et travailleurs. Elles reconnaissent également que les contrats de travail à durée déterminée répondent, dans certaines circonstances, à la fois aux besoins des employeurs et à ceux des travailleurs. »

⁵Les points 6 et 8 des considérations générales de cet accord-cadre sont rédigés comme suit :

« ⁶considérant que les contrats de travail à durée indéterminée sont la forme générale de relations de travail et contribuent à la qualité de vie des travailleurs concernés et à l'amélioration de la performance ;

[...]

⁸considérant que les contrats de travail à durée déterminée sont une caractéristique de l'emploi dans certains secteurs, occupations et activités qui peuvent convenir à la fois aux travailleurs et aux employeurs ».

⁶La clause 5 dudit accord-cadre, intitulée « Mesures visant à prévenir l'utilisation abusive », dispose :

- «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 espagnol

La Constitution

⁷L'article 23, paragraphe 2, de la Constitución española (Constitution espagnole, ci-après la « Constitution ») dispose que les citoyens « ont le droit d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions et postes publics, sous réserve des exigences établies par la loi ».

⁸L'article 103, paragraphe 3, de la Constitution prévoit, notamment, que la loi définit le statut des fonctionnaires et réglemente l'accès à la fonction publique conformément aux principes de mérite et d'aptitude.

Le statut des travailleurs

⁹L'article 15, paragraphe 3, de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (loi portant statut des travailleurs), dans sa version résultant du Real Decreto Legislativo 2/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (décret royal législatif 2/2015, portant approbation du texte refondu de la loi portant statut des travailleurs), du 23 octobre 2015 (BOE n° 255, du 24 octobre 2015, p. 100224), dans sa version applicable aux faits du litige au principal (ci-après le « statut des travailleurs »), dispose que « [l]es contrats à durée déterminée conclus en violation de la loi sont réputés conclus pour une durée indéterminée ».

¹⁰L'article 15, paragraphe 5, du statut des travailleurs dispose :

« Sans préjudice des dispositions du paragraphe 1, sous a), ainsi que des paragraphes 2 et 3 du présent article, les travailleurs qui ont été engagés, avec ou sans interruption, pour une durée supérieure à 24 mois sur une période de 30 mois afin d'occuper un poste de travail identique ou différent au sein de la même entreprise ou du même groupe d'entreprises dans le cadre d'au moins deux contrats à durée déterminée, que ce soit directement ou par leur mise à disposition par des entreprises de travail intérimaire et selon des modalités contractuelles à durée déterminée identiques ou différentes, acquièrent la qualité de travailleurs permanents. [...] »

¹¹La quinzième disposition additionnelle du statut des travailleurs, qui porte sur l'« [a]pplication des limites de durée au contrat pour une tâche ou un service déterminés et aux contrats successifs dans les administrations publiques », précise que la violation de ces limites dans les « administrations publiques et [...] organismes publics ayant des liens avec elles ou qui sont dépendants d'elles » ne peut empêcher « l'application des principes constitutionnels d'égalité, de mérite et d'aptitude dans l'accès à l'emploi public et ne fait pas obstacle à l'obligation de pourvoir les postes en cause par les procédures ordinaires, conformément aux dispositions prévues dans la réglementation applicable », de sorte que « le travailleur conserve le poste qu'il occupait jusqu'à ce que celui-ci soit pourvu en application des procédures susvisées, ce qui marque la fin de la relation d'emploi, à moins que ce travailleur n'accède à un emploi public en ayant passé avec succès la procédure de sélection correspondante ».

L'EBEP

¹²Le Real Decreto Legislativo 5/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (décret royal législatif 5/2015, portant approbation du texte refondu de la loi relative au statut de base des agents publics), du 30 octobre 2015 (BOE n° 261, du 31 octobre 2015, p. 103105), dans sa version applicable aux faits du litige au principal (ci-après l'« EBEP »), a, notamment, été modifié par la Ley 20/2021, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público (loi 20/2021, portant mesures urgentes visant à réduire l'emploi temporaire dans le secteur public), du 28 décembre 2021 (BOE n° 312, du 29 décembre 2021, ci-après la « loi 20/2021 »).

¹³L'article 8 de l'EBEP prévoit :

- « 1. Sont des agents publics les personnes exerçant des fonctions rémunérées dans les administrations publiques au service de l'intérêt général.
- 2. Les agents publics sont classés en :
 - a) fonctionnaires ;
 - b) agents non titulaires ;
 - c) agents contractuels, qu'il s'agisse de personnel permanent, à durée indéterminée ou déterminée ;
 - d) personnel auxiliaire. »

¹⁴Aux termes de l'article 11, paragraphes 1 et 3, de l'EBEP :

« 1. On entend par agent contractuel toute personne qui, en vertu d'un contrat de travail conclu par écrit, quelles que soient les modalités de recrutement prévues par le droit du travail, accomplit des services rémunérés par les administrations publiques. Selon sa durée, le contrat peut être permanent, à durée indéterminée ou à durée déterminée.

[...]

3. Les procédures de sélection des agents contractuels sont publiques et sont régies dans tous les cas par les principes d'égalité, de mérite et d'aptitude. Dans le cas du personnel contractuel à durée déterminée, elles sont également régies par le principe de célérité, qui vise à répondre à des motifs de nécessité et d'urgence expressément justifiées. »

¹⁵L'article 55, paragraphe 1, de l'EBEP dispose :

« Tous les citoyens ont le droit d'accéder à l'emploi public, conformément aux principes constitutionnels d'égalité, de mérite et d'aptitude, ainsi qu'aux dispositions du présent statut et aux autres règles en vigueur dans l'ordre juridique ».

¹⁶L'article 70 de l'EBEP prévoit :

« 1. Les besoins en ressources humaines bénéficiant d'une dotation budgétaire qui doivent être couverts par le recrutement de nouveaux personnels font l'objet d'une annonce d'emploi public ou sont pourvus au moyen d'un autre instrument similaire de gestion de la couverture des besoins en personnel, ce qui implique d'organiser les procédures de recrutement correspondantes pour les postes prévus, jusqu'à concurrence de [10 %] supplémentaires, et de fixer le délai maximal pour la publication des avis. En tout état de cause, la mise en œuvre de l'annonce d'emploi public ou de l'instrument similaire doit se faire dans un délai non prorogeable de trois ans.

2. L'annonce d'emploi public ou l'instrument similaire, approuvé(e) chaque année par les organes directeurs de l'administration publique, fait l'objet d'une publication au journal officiel correspondant.

[...] »

¹⁷Une nouvelle dix-septième disposition additionnelle a été introduite dans l'EBEP par l'article 1^{er}, paragraphe 3, de la loi 20/2021. Aux termes de cette dix-septième disposition additionnelle :

« 1. Les administrations publiques sont responsables du respect des dispositions figurant dans le présent statut et, en particulier, veillent à éviter tout type d'irrégularité dans les recrutements d'agents contractuels à durée déterminée et dans les nominations d'agents non titulaires.

[...]

2. Les actes irréguliers commis dans la présente matière engagent les responsabilités qui s'imposent conformément à la réglementation en vigueur dans chacune des administrations publiques.

3. Sont nuls de plein droit tout acte, pacte, accord ou disposition réglementaire ainsi que les mesures prises en application ou en exécution de ceux-ci dont le contenu entraîne directement ou indirectement le non-respect par l'administration des durées maximales d'exercice des fonctions en tant qu'agent contractuel à durée déterminée.

[...]

5. Dans le cas des agents contractuels à durée déterminée, le non-respect des durées maximales d'exercice des fonctions donne droit à la perception de l'indemnité financière prévue au présent paragraphe, sans préjudice de l'indemnité éventuellement due pour manquement à la réglementation en droit du travail spécifique.

Cette indemnité correspond, le cas échéant, à la différence entre le maximum de [20] jours de rémunération fixe par année de service, dans la limite de [12] mensualités, et l'indemnité que l'agent serait en droit de percevoir pour la résiliation de son contrat, les périodes inférieures à un an étant calculées au prorata des mois accomplis. Le droit à cette indemnité naît à compter de la date de cessation effective des fonctions et le montant de celle-ci se rapporte exclusivement au contrat ayant donné lieu au manquement. Dans le cas où cette indemnité est accordée par la voie judiciaire, les montants sont compensés.

Aucun droit à l'indemnité décrite ne naît si la relation de travail prend fin pour cause de licenciement disciplinaire reconnu comme justifié ou pour démission volontaire. »

La loi 20/2021

¹⁸L'article 2 de la loi 20/2021, intitulé « Processus de stabilisation de l'emploi à durée déterminée », prévoit :

« 1. Outre les dispositions de l'article 19, paragraphe 1, point 6, de la Ley 3/2017 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 [(loi 3/2017, établissant le budget général de l'État pour l'année 2017), du 27 juin 2017 (BOE n° 153, du 28 juin 2017, p. 53787),] et de l'article 19, paragraphe 1, point 9, de la Ley 6/2018 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 [(loi 6/2018, établissant le budget général de l'État pour l'année 2018), du 3 juillet 2018 (BOE n° 161, du 4 juillet 2018, p. 66621),] la présente loi autorise un taux supplémentaire de stabilisation de l'emploi à durée déterminée, qui inclut les postes de nature structurelle prévus au budget occupés de manière ininterrompue et à durée déterminée pendant au moins les trois années précédant le 31 décembre 2020, indépendamment du fait que ces postes soient ou non inclus dans les listes de postes, les tableaux d'effectifs ou les autres formes d'organisation des ressources humaines appliquées dans les différentes administrations publiques.

[...]

2. Les offres d'emploi qui mettent en œuvre les processus de stabilisation visés au paragraphe 1 ainsi que le nouveau processus de stabilisation sont approuvés et publiés dans les journaux officiels pertinents avant le 1^{er} juin 2022 et sont coordonnés par les administrations publiques compétentes.

Les avis de concours pour les procédures de sélection destinées à couvrir les places reprises dans les offres d'emploi public sont publiés avant le 31 décembre 2022.

Ces procédures de sélection sont finalisées avant le 31 décembre 2024.

3. Le taux de couverture des postes par des travailleurs à durée déterminée doit être inférieur à [8 %] des postes structurels.

4. La mise en œuvre de ces procédures de sélection, qui garantissent dans tous les cas de figure le respect des principes de libre concurrence, d'égalité, de mérite, d'aptitude et de publicité, peut faire l'objet de négociations dans chacun des ressorts de l'administration générale de l'État, des communautés autonomes et des collectivités locales, et des mesures peuvent être prises au sein de la Comisión de Coordinación del Empleo Público [(Commission de coordination de l'emploi public, Espagne)] pour permettre la coordination de la mise en œuvre de ces procédures entre les différentes administrations publiques.

[...]

6. Les agents non titulaires ou les membres du personnel contractuel à durée déterminée dont la relation de travail avec l'administration prend fin en raison de l'échec au processus sélectif de stabilisation, alors qu'ils étaient en service en cette qualité, ont droit à une indemnité financière équivalente à [20] jours de rémunération fixe par année de service, les périodes inférieures à un an étant calculées au prorata des mois accomplis, à concurrence d'un maximum de 12 mois.

Pour le personnel contractuel à durée déterminée, cette indemnité correspond à la différence entre, d'une part, un maximum de [20] jours de rémunération fixe par année de service, à concurrence d'un maximum de 12 mois, et, d'autre part, l'indemnité à laquelle le travailleur

peut prétendre en raison de la résiliation de son contrat, les périodes inférieures à un an étant calculées au prorata des mois accomplis. Dans le cas où ladite indemnité est accordée par la voie judiciaire, les montants sont compensés.

L'absence de participation du candidat ou de la candidate au processus sélectif de stabilisation ne lui donne en aucun cas droit à une quelconque indemnité financière.

[...] »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

¹⁹TJ exerce des fonctions de garde d'enfants dans un centre éducatif public en qualité d'agent contractuel depuis le 2 mars 2016. Sa relation de travail a été fondée sur six contrats à durée déterminée successifs, tous destinés à couvrir un poste vacant ou à remplacer un travailleur. Le dernier de ces contrats a été conclu le 8 septembre 2017.

²⁰Le 19 juillet 2021, TJ a introduit un recours devant le Juzgado de lo Social n° 13 de Madrid (tribunal du travail n° 13 de Madrid, Espagne), visant à ce que sa relation de travail soit déclarée permanente ou, à titre subsidiaire, à durée indéterminée non permanente.

²¹Par un jugement du 13 mars 2023, cette juridiction a fait partiellement droit à ce recours, qualifiant la relation de travail de TJ de « relation de travail à durée indéterminée non permanente », au motif que cette relation s'était prolongée pendant une durée de plus de trois ans sans que l'employeur ait, conformément à la réglementation espagnole, pourvu le poste occupé par celle-ci.

²²Par un arrêt du 27 novembre 2023, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (chambre sociale de la Cour supérieure de justice de Madrid, Espagne) a rejeté l'appel interjeté par TJ. Cette dernière a alors introduit un pourvoi devant le Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne), qui est la juridiction de renvoi, en soutenant que sa relation de travail devait être qualifiée de « relation de travail permanente ».

²³La juridiction de renvoi relève que l'arrêt du 22 février 2024, *Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid e.a.* ([C-59/22](#), [C-110/22](#) et [C-159/22](#), [EU:C:2024:149](#)), dans lequel la Cour a statué, notamment, sur les obligations découlant de la clause 5 de l'accord-cadre, a fait l'objet d'une application divergente par les juridictions espagnoles saisies de litiges, tels que celui en cause au principal, portant sur la qualification d'une relation de travail dans des situations caractérisées par une utilisation abusive des contrats à durée déterminée successifs.

²⁴Selon la juridiction de renvoi, qui, ainsi qu'il ressort de la demande de décision préjudicielle, est compétente pour unifier l'interprétation et l'application des dispositions existantes en matière de droit du travail opérées par l'ensemble des juridictions espagnoles, il conviendrait que la Cour apporte des clarifications afin que cette juridiction puisse déterminer, aux fins de la résolution du litige au principal, si la réglementation espagnole, telle qu'interprétée par sa jurisprudence, est conforme à cette clause 5.

²⁵À cet égard, premièrement, la juridiction de renvoi précise que cette réglementation limite la reconnaissance du statut de « travailleur permanent » dans le secteur public aux personnes qui accèdent à l'emploi public après avoir passé avec succès une procédure de sélection conformément aux principes d'égalité, de mérite et d'aptitude, tels que prévus dans la Constitution, ainsi qu'aux principes d'égalité et de non-discrimination, consacrés aux articles 20 et 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ces principes seraient, d'ailleurs, applicables tant aux fonctionnaires qu'au personnel contractuel. En outre,

l'accès au statut de « travailleur permanent » dans le secteur public en méconnaissance desdits principes pourrait aboutir à ce que les ressortissants des autres États membres se voient privés de la possibilité d'accéder à un emploi public dans les mêmes conditions que celles applicables aux ressortissants espagnols, ce qui impliquerait une violation de la libre circulation des travailleurs, telle que consacrée à l'article 45 TFUE.

²⁶Ladite réglementation qualifierait, en revanche, de « relation de travail à durée indéterminée non permanente », et ce à compter de la date d'engagement initial de la personne concernée, la relation liant l'administration publique à une personne, embauchée en l'absence d'une procédure de sélection, et dont les contrats de travail à durée déterminée successifs ont fait l'objet d'une utilisation abusive.

²⁷Deuxièmement, la juridiction de renvoi indique que cette qualification a pour effet juridique de maintenir la relation contractuelle jusqu'à ce que le poste occupé par l'intéressé soit définitivement pourvu au moyen d'une procédure de sélection. En outre, le travailleur à durée indéterminée non permanent bénéficierait des mêmes droits que les travailleurs permanents pour tous les aspects de la relation de travail, tels que la rémunération et la promotion professionnelle.

²⁸Au moment où ce poste est définitivement pourvu au moyen d'une procédure de sélection, la relation de travail à durée indéterminée non permanente prendrait fin, ce qui donnerait lieu au versement d'une indemnité correspondant à 20 jours de rémunération par année de service, dans la limite de 12 mensualités. Le travailleur concerné n'aurait pas droit à cette indemnité dans le cas où l'utilisation des contrats à durée déterminée successifs était légitime et non abusive, ce qui démontrerait que ladite indemnité ne saurait être considérée comme étant indépendante de toute considération relative au caractère légitime ou abusif de l'utilisation de ces contrats.

²⁹Cela étant, la juridiction de renvoi relève que l'indemnité de 20 jours de rémunération par année de service, dans la limite de 12 mensualités, correspond à celle qui est prévue, dans le droit espagnol, en cas de résiliation d'un contrat de travail pour des motifs objectifs découlant des besoins de l'entreprise, ce qui pourrait faire obstacle à ce que cette indemnité soit considérée comme constituant une mesure adéquate pour prévenir et sanctionner les abus découlant d'une utilisation de contrats à durée déterminée successifs. Dans une telle hypothèse, cette juridiction se demande si le paiement de l'indemnité légale maximale prévue par le droit espagnol en cas de licenciement abusif, à savoir une indemnité correspondant à 33 jours de rémunération par année de service, dans la limite de 24 mensualités, pourrait constituer une telle mesure adéquate.

³⁰Selon la juridiction de renvoi, le régime juridique afférent à la notion de « relation de travail à durée indéterminée non permanente », tel que décrit aux points 26 à 28 du présent arrêt, lequel a été développé dans le cadre de sa jurisprudence, serait conforme à la clause 5 de l'accord-cadre, dans la mesure où ce régime juridique prévoirait des mesures visant à sanctionner une utilisation abusive de contrats à durée déterminée successifs.

³¹Cette juridiction considère, en outre, que la loi 20/2021 contient d'autres mesures visant à prévenir et à sanctionner une telle utilisation.

³²D'une part, cette loi, qui prévoit un processus de stabilisation de l'emploi public, aurait introduit dans le droit espagnol des mesures spécifiques afin, notamment, que l'organisation de procédures de sélection ne soit pas indépendante de toute considération relative au caractère abusif du recours à des contrats à durée déterminée successifs. Bien que ces procédures soient ouvertes à des candidats qui n'ont pas été victimes d'un recours abusif à de tels contrats, le législateur attribuerait, dans le cadre desdites procédures, une valeur

déterminante à l'expérience antérieure des travailleurs à durée déterminée concernés et au temps de service consacré par ces derniers à l'exécution de leurs tâches, ce qui compenserait de manière adéquate l'abus subi, tout en facilitant leur accès définitif au poste en tant que « travailleur permanent ».

³³D'autre part, ladite loi aurait également introduit dans l'EBEP une nouvelle disposition additionnelle qui prévoit un régime de responsabilité des administrations publiques en cas de non-respect, en particulier, des dispositions en matière de recrutement d'agents contractuels à durée déterminée.

³⁴C'est dans ces conditions que le Tribunal Supremo (Cour suprême) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« ¹⁾À titre principal, la jurisprudence qui, [afin de concilier la libre circulation des travailleurs avec le respect des] principes d'égalité, de mérite, d'aptitude et de non-discrimination, [s'oppose à] la reconnaissance du statut de travailleurs permanents du secteur public aux travailleurs à durée indéterminée non permanents est-elle contraire à la clause 5 de l'accord-cadre ? »

²⁾À titre subsidiaire, en cas de réponse affirmative à la [première question], l'octroi d'une indemnité dissuasive au travailleur à durée indéterminée non permanent au moment de la cessation de sa relation de travail peut-il être considéré comme étant une mesure adéquate pour prévenir et, le cas échéant, sanctionner les abus résultant de l'utilisation de contrats à durée déterminée successifs dans le secteur public conformément à la clause 5 de l'accord-cadre ? »

La procédure devant la Cour

³⁵La juridiction de renvoi a demandé à la Cour que la présente affaire soit soumise à la procédure accélérée prévue à l'article 105 du règlement de procédure de la Cour.

³⁶Par ordonnance du 4 septembre 2024, Obadal ([C-418/24](#), [EU:C:2024:717](#)), le président de la Cour a rejeté cette demande. Cependant, il a estimé que la nature de l'affaire et l'importance des questions qu'elle soulève justifiaient que la Cour juge celle-ci par priorité, en application de l'article 53, paragraphe 3, du règlement de procédure.

³⁷Le 8 janvier 2025, le gouvernement espagnol a, en vertu de l'article 16, troisième alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, demandé que la Cour siège en grande chambre.

Sur les questions préjudicielles

Observations liminaires

³⁸Selon une jurisprudence constante, dans le cadre de la procédure de coopération entre les juridictions nationales et la Cour instituée à l'article 267 TFUE, il appartient à celle-ci de donner au juge national une réponse utile qui lui permette de trancher le litige dont il est saisi. Dans cette optique, il incombe, le cas échéant, à la Cour de reformuler les questions qui lui sont soumises. Il lui appartient, à cet égard, d'extraire de l'ensemble des éléments fournis par la juridiction nationale, et notamment de la motivation de la décision de renvoi, les éléments de droit de l'Union qui appellent une interprétation compte tenu de l'objet du litige (voir arrêts du 29 novembre 1978, Redmond, [83/78](#), [EU:C:1978:214](#), point [26](#), ainsi que du 2 décembre 2025, Russmedia Digital et Inform Media Press, [C-492/23](#), [EU:C:2025:935](#), point [44](#)).

³⁹En l'occurrence, il ressort du dossier dont dispose la Cour que, en raison d'une utilisation abusive de contrats à durée déterminée successifs, la relation de travail liant TJ à la Communauté autonome de Madrid a été qualifiée de « relation de travail à durée indéterminée non permanente ». Dans ce contexte, les questions de la juridiction de renvoi visent à déterminer si la réglementation et la jurisprudence nationales relatives à la notion de « relation de travail à durée indéterminée non permanente » sont conformes aux exigences découlant de la clause 5 de l'accord-cadre, à savoir si elles contiennent des mesures adéquates pour sanctionner les abus résultant de l'utilisation de contrats ou de relations de travail à durée déterminée successifs dans le secteur public.

⁴⁰À cet égard, cette juridiction indique que la réglementation nationale, telle qu'interprétée par la jurisprudence nationale, s'oppose à la reconnaissance du statut de « travailleur permanent » du secteur public aux travailleurs, tels que TJ, ayant subi une utilisation abusive de contrats à durée déterminée successifs. Elle considère cependant que cette jurisprudence est conforme à la clause 5 de l'accord-cadre, étant donné que la relation de travail d'un tel travailleur est qualifiée de « relation de travail à durée indéterminée non permanente » et qu'une telle qualification constitue une mesure qui permet de sanctionner cette utilisation abusive. En outre, selon ladite juridiction, la réglementation nationale contient d'autres mesures poursuivant le même objet, notamment celle consistant à verser, au moment où cette relation de travail prend fin, une indemnité correspondant à 20 jours de rémunération par année de service, dans la limite de 12 mensualités, voire une indemnité correspondant à 33 jours de rémunération par année de service, dans la limite de 24 mensualités. Parmi ces autres mesures figureraient également celles prévues par la loi 20/2021, à savoir un régime de responsabilité des administrations publiques et l'organisation de procédures de sélection.

⁴¹La même juridiction précise, toutefois, que, compte tenu, d'une part, des réponses apportées par la Cour aux questions posées dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 22 février 2024, *Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid e.a.* ([C-59/22](#), [C-110/22](#) et [C-159/22](#), [EU:C:2024:149](#)), et, d'autre part, de l'application divergente de cet arrêt par les juridictions espagnoles saisies de litiges portant sur la qualification d'une relation de travail en cas d'utilisation abusive de contrats à durée déterminée successifs dans le secteur public, tels que le litige au principal, des doutes persisteraient quant à la conformité de l'ensemble des mesures visées au point précédent avec la clause 5 de l'accord-cadre.

⁴²Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que, 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 que, d'une part, elle s'oppose à une réglementation nationale, telle qu'interprétée par la jurisprudence nationale, qui prévoit comme mesure visant à sanctionner les abus résultant de l'utilisation de contrats à durée déterminée successifs la transformation de ces contrats en une « relation de travail à durée indéterminée non permanente » et, d'autre part, constituent des mesures adéquates pour prévenir et sanctionner de tels abus, un ensemble de mesures consistant dans le versement d'indemnités forfaitaires, soumis à un double plafond, lors de la cessation de cette relation de travail, un régime de responsabilité des administrations publiques et l'organisation de procédures de sélection.

⁴³Il découle d'une jurisprudence constante que la clause 5, point 1, de l'accord-cadre assigne aux États membres un objectif général, consistant en la prévention des abus résultant de l'utilisation de contrats ou de relations de travail à durée déterminée successifs, 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 (voir, en ce sens, arrêts du 15 avril 2008, *Impact*, [C-268/06](#), [EU:C:2008:223](#), point 70, et du 4 septembre 2025, *Pelavi*, [C-253/24](#), [EU:C:2025:660](#), point 51 ainsi que jurisprudence citée).

⁴⁴Ainsi que la Cour l'a précisé, l'accord-cadre n'édicte pas une obligation générale des États membres de prévoir la transformation en contrat à durée indéterminée des contrats de travail à durée déterminée. En effet, la clause 5, point 2, de l'accord-cadre laisse en principe aux États membres le soin de déterminer sous quelles conditions les contrats ou les relations de travail à durée déterminée sont considérés comme étant conclus pour une durée indéterminée. Il en ressort que l'accord-cadre ne prescrit pas les conditions auxquelles il peut être fait usage des contrats à durée indéterminée (arrêts du 4 juillet 2006, *Adeneler e.a.*, [C-212/04](#), [EU:C:2006:443](#), points [81](#) et [91](#), ainsi que du 4 septembre 2025, *Pelavi*, [C-253/24](#), [EU:C:2025:660](#), point [56](#)).

⁴⁵La clause 5 de l'accord-cadre ne prévoit pas non plus de sanctions spécifiques dans l'hypothèse dans laquelle des abus auraient été constatés. Dans un tel cas de figure, 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, permettant, par conséquent, d'assurer l'effet utile de celui-ci (arrêts du 4 juillet 2006, *Adeneler e.a.*, [C-212/04](#), [EU:C:2006:443](#), points [93](#) et [94](#), ainsi que du 13 janvier 2022, *MIUR et Ufficio Scolastico Regionale per la Campania*, [C-282/19](#), [EU:C:2022:3](#), point [81](#) ainsi que jurisprudence citée).

⁴⁶Lorsqu'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. En effet, selon les termes mêmes de l'article 2, premier alinéa, de la directive 1999/70, les États membres doivent « prendre toute disposition nécessaire leur permettant d'être à tout moment en mesure de garantir les résultats imposés par [cette] directive » (arrêts du 4 juillet 2006, *Adeneler e.a.*, [C-212/04](#), [EU:C:2006:443](#), point [102](#), et du 13 janvier 2022, *MIUR et Ufficio Scolastico Regionale per la Campania*, [C-282/19](#), [EU:C:2022:3](#), point [84](#) ainsi que jurisprudence citée).

⁴⁷Il découle de la jurisprudence de la Cour que, afin qu'une réglementation nationale, le cas échéant telle qu'interprétée par la jurisprudence nationale, qui interdit, dans le secteur public, la transformation en un contrat de travail à durée indéterminée d'une succession de contrats à durée déterminée puisse être considérée comme étant conforme à l'accord-cadre, l'ordre juridique interne de l'État membre concerné doit comporter, dans ce secteur, une autre mesure effective pour éviter et, le cas échéant, sanctionner l'utilisation abusive de contrats à durée déterminée successifs [arrêts du 7 septembre 2006, *Marrosu et Sardino*, [C-53/04](#), [EU:C:2006:517](#), point [49](#), et du 7 avril 2022, *Ministero della Giustizia e.a.* (Statut des juges de paix italiens), [C-236/20](#), [EU:C:2022:263](#), point [62](#) ainsi que jurisprudence citée].

⁴⁸À cet égard, il convient de rappeler qu'il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur l'interprétation des dispositions de droit interne, cette mission incombant aux juridictions nationales compétentes, qui doivent déterminer si les exigences édictées à la clause 5 de l'accord-cadre sont satisfaites et si l'effectivité de cette clause est garantie par la réglementation nationale, telle qu'interprétée par les juridictions nationales (voir, en ce sens, arrêt du 13 janvier 2022, *MIUR et Ufficio Scolastico Regionale per la Campania*, [C-282/19](#), [EU:C:2022:3](#), point [86](#) ainsi que jurisprudence citée).

⁴⁹Il appartiendra donc à la juridiction de renvoi d'apprécier dans quelle mesure les conditions d'application et la mise en œuvre effective des dispositions nationales en cause au principal en font des mesures adéquates, à savoir des mesures effectives, dissuasives et proportionnées, pour sanctionner dûment l'utilisation abusive de contrats ou de relations de travail à durée

déterminée successifs et pour effacer les conséquences de la violation du droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 13 janvier 2022, MIUR et Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, [C-282/19](#), [EU:C:2022:3](#), point [87](#) ainsi que jurisprudence citée).

⁵⁰Cela étant, la Cour, statuant sur renvoi préjudiciel, peut, le cas échéant, apporter des précisions visant à guider la juridiction de renvoi dans son appréciation (arrêt du 13 janvier 2022, MIUR et Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, [C-282/19](#), [EU:C:2022:3](#), point [88](#) ainsi que jurisprudence citée).

***Sur la transformation des contrats à durée déterminée successifs en une
« relation de travail à durée indéterminée non permanente »***

⁵¹Il ressort de la décision de renvoi que, lorsqu'une administration publique espagnole recourt, de manière abusive, à des contrats à durée déterminée successifs, le juge national, saisi du litige entre le travailleur concerné et cette administration, qualifie, à titre de mesure sanctionnant un tel recours abusif, ces contrats de « relation de travail à durée indéterminée non permanente ». Une telle qualification de la relation de travail liant les intéressés produit des effets à compter de la date d'engagement initial de ce travailleur et elle ne peut être reconnue qu'en vertu d'une décision de justice.

⁵²La juridiction de renvoi relève que la notion de « relation de travail à durée indéterminée non permanente » a été introduite par voie prétorienne compte tenu de l'impossibilité, dans le droit national, d'attribuer aux travailleurs ayant fait l'objet d'une utilisation abusive de contrats à durée déterminée successifs le statut de « travailleurs contractuels permanents », dès lors que ces travailleurs n'ont pas accédé à l'emploi public au terme d'une procédure de sélection conforme aux principes d'égalité, de mérite et d'aptitude, tels que consacrés dans le droit national, notamment dans la Constitution.

⁵³La qualification de « relation de travail à durée indéterminée non permanente » a pour effet juridique que le dernier contrat à durée déterminée conclu entre le travailleur et l'administration publique concernée ne peut pas être résilié, si bien que la relation contractuelle liant les intéressés est maintenue jusqu'à ce que le poste occupé par le travailleur concerné soit définitivement pourvu au moyen d'une procédure de sélection. Partant, comme l'indique, en substance, la juridiction de renvoi, la relation contractuelle prend fin par la survenance d'un événement donné, à savoir l'aboutissement d'une procédure de sélection.

⁵⁴Ainsi, un travailleur dont la relation de travail a été qualifiée de « relation de travail à durée indéterminée non permanente » doit être considéré comme étant un « travailleur à durée déterminée », au sens de l'accord-cadre (voir, en ce sens, arrêt du 22 février 2024, Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid e.a., [C-59/22](#), [C-110/22](#) et [C-159/22](#), [EU:C:2024:149](#), point [66](#)), et, partant, la relation liant ce travailleur à l'administration publique concernée demeure une relation de travail à durée déterminée, au sens de cet accord-cadre.

⁵⁵La Cour a également considéré que la clause 5 de l'accord-cadre devait être interprétée en ce sens que l'expression « utilisation de contrats ou de relations de travail à durée déterminée successifs », figurant à cette clause, couvre une situation dans laquelle, faute pour l'administration concernée d'avoir organisé, dans le délai imparti, une procédure de sélection visant à pourvoir, de manière définitive, le poste occupé par un travailleur à durée indéterminée non permanent, la relation de travail à durée déterminée liant ce travailleur à cette administration a été prorogée de plein droit (arrêt du 22 février 2024, Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid e.a., [C-59/22](#), [C-110/22](#) et [C-159/22](#), [EU:C:2024:149](#), point [82](#)).

⁵⁶Il s'ensuit que la transformation de contrats à durée déterminée successifs en une « relation de travail à durée indéterminée non permanente » n'empêche pas la prolongation d'une utilisation abusive de tels contrats, car la relation contractuelle liant les intéressés reste de nature temporaire et maintient ainsi une situation de précarité du travailleur concerné.

⁵⁷À cet égard, il convient de rappeler que la clause 5 de l'accord-cadre a pour but de mettre en œuvre l'un des objectifs poursuivis par celui-ci, à savoir encadrer le recours à des contrats ou à des relations de travail à durée déterminée successifs, considéré comme étant 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, en ce sens, arrêt du 19 mars 2020, Sánchez Ruiz e.a., [C-103/18](#) et [C-429/18](#), [EU:C:2020:219](#), point [53](#) ainsi que jurisprudence citée).

⁵⁸En effet, comme cela résulte du deuxième alinéa du préambule de l'accord-cadre ainsi que des points 6 et 8 des considérations générales de celui-ci, le bénéfice de la stabilité de l'emploi est conçu comme un élément majeur de la protection des travailleurs, alors que ce n'est que dans certaines circonstances que des contrats de travail à durée déterminée sont susceptibles de répondre aux besoins tant des employeurs que des travailleurs (arrêt du 19 mars 2020, Sánchez Ruiz e.a., [C-103/18](#) et [C-429/18](#), [EU:C:2020:219](#), point [54](#) ainsi que jurisprudence citée).

⁵⁹Dans ces conditions, une mesure nationale adoptée par voie de décision judiciaire, laquelle, pour sanctionner l'utilisation abusive d'une succession de contrats à durée déterminée, transforme ces contrats en une relation de travail de nature temporaire, telle que la « relation de travail à durée indéterminée non permanente », ne saurait être considérée comme étant une mesure permettant de sanctionner dûment une telle utilisation et d'effacer les conséquences de la violation du droit de l'Union, conformément aux exigences rappelées aux points 45 et 46 du présent arrêt. En effet, une telle mesure maintient la situation de précarité du travailleur concerné et, partant, remet en cause l'effet utile de l'accord-cadre.

⁶⁰Ainsi que l'a relevé, en substance, M. l'avocat général au point 97 de ses conclusions, à supposer même que, en l'occurrence, comme l'indique la juridiction de renvoi, le personnel à durée indéterminée non permanent bénéficie de droits qui sont équivalents à ceux du personnel permanent, notamment en matière de rémunération et de promotion professionnelle, une telle équivalence ne permet toutefois pas au personnel à durée indéterminée non permanent de bénéficier, à l'instar du personnel permanent, de la stabilité de l'emploi qui a été conçue, comme il est rappelé au point 58 du présent arrêt, comme un élément majeur de la protection des travailleurs par l'accord-cadre.

⁶¹Il résulte des considérations qui précèdent que la clause 5 de l'accord-cadre doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation nationale, telle qu'interprétée par la jurisprudence nationale, qui prévoit comme mesure visant à sanctionner les abus résultant de l'utilisation de contrats à durée déterminée successifs, au sens de cette clause 5, la transformation de ces contrats en une « relation de travail à durée indéterminée non permanente », étant donné que cette mesure, en ce qu'elle revient à maintenir une relation de travail de nature temporaire et donc la situation de précarité du travailleur concerné, ne permet ni de sanctionner dûment cette utilisation abusive ni d'effacer les conséquences de la violation du droit de l'Union.

Sur le versement d'indemnités

⁶²Il ressort de la décision de renvoi que, conformément au droit espagnol, une indemnité forfaitaire, égale à 20 jours de rémunération par année de service, dans la limite de 12 mensualités, est due au travailleur à durée indéterminée non permanent lors de la cessation de sa relation de travail en raison du recrutement sur le poste concerné d'une autre personne, au terme d'une procédure de sélection, ce qui suppose soit que ce travailleur a participé à cette procédure et y a échoué, soit qu'il n'a pas participé à ladite procédure.

⁶³La juridiction de renvoi précise que le travailleur concerné a droit à cette indemnité uniquement s'il est lié à l'administration par une relation de travail à durée indéterminée non permanente, dont la qualification résulterait d'un recours illégitime et abusif par cette administration à des contrats à durée déterminée successifs. Partant, selon cette juridiction, ladite indemnité ne saurait être considérée comme étant indépendante de toute considération relative au caractère légitime ou abusif du recours à ces derniers contrats. Par conséquent, celle-ci constituerait une mesure permettant de prévenir et de sanctionner l'utilisation abusive de contrats à durée déterminée successifs.

⁶⁴Ladite juridiction relève cependant que l'indemnité de 20 jours de rémunération par année de service, dans la limite de 12 mensualités, correspond à celle qui est prévue, dans le droit espagnol, en cas de résiliation d'un contrat de travail pour des motifs objectifs découlant des besoins de l'entreprise, ce qui pourrait faire obstacle à ce que cette indemnité soit considérée comme constituant une mesure adéquate pour prévenir et sanctionner les abus découlant d'une telle utilisation. Dans une telle hypothèse, la même juridiction se demande si le paiement de l'indemnité légale maximale prévue par le droit espagnol, correspondant au cas des licenciements abusifs, à savoir une indemnité correspondant à 33 jours de rémunération par année de service, dans la limite de 24 mensualités, pourrait constituer une telle mesure adéquate.

⁶⁵Certes, ainsi que le fait observer la juridiction de renvoi, l'indemnité forfaitaire versée en cas de cessation de la relation de travail à durée indéterminée non permanente présuppose que le travailleur concerné a été victime d'un recours abusif et illégitime à des contrats à durée déterminée successifs.

⁶⁶Toutefois, il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'une indemnité forfaitaire qui est versée au travailleur concerné uniquement lors de la cessation de cette relation de travail en raison du recrutement d'une autre personne sur le poste occupé auparavant par ce travailleur.

⁶⁷Il y a lieu, également, de préciser que, lorsque la réparation pécuniaire est la mesure choisie par un État membre pour prévenir et sanctionner un recours abusif à des contrats à durée déterminée successifs, au titre de la clause 5 de l'accord-cadre, cet État est tenu de compenser intégralement le préjudice subi par le travailleur qui a été victime d'un tel recours abusif. À cet égard, la Cour a jugé que le principe de la réparation intégrale du préjudice subi et le principe de proportionnalité imposent aux États membres de prévoir une réparation adéquate, dépassant une indemnisation purement symbolique, sans pour autant aller au-delà d'une compensation intégrale du préjudice subi par un tel travailleur (arrêt du 8 mai 2019, *Rossato et Conservatorio di Musica F.A. Bonporti*, [C-494/17](#), [EU:C:2019:387](#), points [42](#) et [43](#) ainsi que jurisprudence citée).

⁶⁸En vue de déterminer le montant d'une indemnisation destinée à réparer le préjudice subi en raison du recours abusif à des contrats à durée déterminée successifs, il convient, en principe, de tenir compte de l'ensemble des circonstances de l'affaire, notamment de la nature des fonctions exercées par le travailleur en cause ainsi que du nombre et de la durée cumulée des contrats en cause. Le montant de l'indemnité devrait également être évalué en fonction des

avantages financiers auxquels l'intéressé aurait pu prétendre en l'absence d'abus et du préjudice subi en raison de la situation d'incertitude dans laquelle s'est trouvé l'intéressé.

⁶⁹S'il est loisible aux États membres, auxquels il appartient d'adopter des mesures proportionnées, efficaces et dissuasives pour garantir la pleine efficacité des dispositions prises en application de l'accord-cadre, de concevoir des régimes de sanctions et de réparation prenant la forme de versements de nature forfaitaire, encore faut-il que ces régimes soient non seulement à même de garantir une réparation adéquate des préjudices subis du fait du recours abusif à des contrats à durée déterminée successifs, mais également de nature à sanctionner au niveau approprié les manquements constatés.

⁷⁰En l'occurrence, l'indemnité forfaitaire due au travailleur à durée indéterminée non permanent lors de la cessation de sa relation de travail est soumise à un double plafond, à savoir la limitation à 20 jours de rémunération par année de service et la limite de 12 mensualités. Par suite, une telle indemnité ne saurait constituer ni une réparation proportionnée et effective des situations d'abus qui dépassent une certaine durée en termes d'années ni une réparation adéquate et intégrale des dommages résultant de tels abus (voir, en ce sens, arrêt du 13 juin 2024, DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya et Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya, [C-331/22](#) et [C-332/22](#), [EU:C:2024:496](#), point 81). Il en va de même de l'indemnité de 33 jours de rémunération par année de service, dans la limite de 24 mensualités, prévue en cas de licenciement abusif, que la juridiction de renvoi considère comme pouvant être de nature à prévenir et à sanctionner les abus découlant d'une utilisation de contrats à durée déterminée successifs, dès lors que cette indemnité prévoit également un double plafond.

⁷¹Par ailleurs, ainsi que l'a relevé, en substance, M. l'avocat général aux points 111 et 117 de ses conclusions, dès lors que de telles indemnités ne sont versées qu'au moment de la cessation de la relation de travail en raison de l'aboutissement de la procédure de sélection, leur versement n'apparaît pas de nature à remédier effectivement à tous les cas d'abus, des travailleurs qui prennent leur retraite, démissionnent ou sont licenciés avant la fin de la procédure de sélection ne paraissant pas pouvoir en bénéficier.

⁷²Il s'ensuit que de telles indemnités n'apparaissent pas de nature à effacer, dans toutes les situations de recours abusif à des contrats à durée déterminée successifs, les conséquences de la violation du droit de l'Union, en méconnaissance des exigences mentionnées aux points 45 et 46 du présent arrêt.

⁷³Il résulte de ce qui précède que la clause 5 de l'accord-cadre doit être interprétée en ce sens que ne constitue pas une mesure adéquate pour prévenir et sanctionner les abus résultant de l'utilisation de contrats à durée déterminée successifs, au sens de cette clause 5, le versement d'indemnités forfaitaires, soumis à un double plafond, lors de la cessation de la relation de travail d'un travailleur dont l'employeur a recouru à une utilisation abusive de tels contrats, lorsque ces indemnités ne permettent ni de sanctionner dûment cette utilisation abusive ni d'effacer les conséquences de la violation du droit de l'Union.

Sur le régime de responsabilité des administrations publiques

⁷⁴La juridiction de renvoi affirme que la loi 20/2021, afin de prévoir des mesures efficaces pour prévenir et sanctionner le recours abusif à des contrats à durée déterminée successifs, a introduit, notamment, une nouvelle disposition additionnelle dans l'EBEP, à savoir la dix-septième, qui prévoirait un régime de responsabilité des administrations publiques en cas de non-respect, en particulier, des dispositions en matière de recrutement d'agents contractuels à durée déterminée. Conformément à cette nouvelle disposition additionnelle, « [l]es

administrations publiques sont responsables du respect des dispositions figurant dans [l'EBEP] et, en particulier, veillent à éviter tout type d'irrégularité dans les recrutements d'agents contractuels à durée déterminée et dans les nominations d'agents non titulaires ». De même, ladite nouvelle disposition additionnelle prévoit que « [l]es actes irréguliers commis dans la présente matière engagent les responsabilités qui s'imposent conformément à la réglementation en vigueur dans chacune des administrations publiques ».

⁷⁵À cet égard, il y a lieu de relever que, dans l'arrêt du 7 mars 2018, Santoro ([C-494/16](#), [EU:C:2018:166](#)), la Cour a jugé qu'un mécanisme national de responsabilité des administrations, pour autant qu'il est accompagné d'autres mesures effectives et dissuasives permettant de prévenir et de sanctionner le recours abusif à des contrats à durée déterminée successifs, est susceptible, sous réserve de vérifications incombant au juge national, de garantir la pleine efficacité des normes prises en application de l'accord-cadre.

⁷⁶Dans cet arrêt, la Cour a fondé son appréciation sur des dispositions nationales en vertu desquelles les administrations sont tenues de récupérer, auprès des dirigeants responsables, les sommes payées aux travailleurs au titre de la réparation du préjudice subi en raison de la violation des dispositions relatives au recrutement ou à l'emploi, lorsque cette violation procède d'une intention ou d'une faute grave. Dans le cadre de l'affaire ayant donné lieu audit arrêt, il ressortait également du dossier dont disposait la Cour qu'une telle violation était, 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, le droit national en cause dans cette affaire prévoyait que les administrations publiques ayant agi en violation des dispositions relatives au recrutement ou à l'emploi ne pouvaient procéder à des recrutements, à quelque titre que ce soit, pendant les trois années suivant cette violation (voir arrêt du 7 mars 2018, Santoro, [C-494/16](#), [EU:C:2018:166](#), point [52](#)).

⁷⁷Ainsi que l'a relevé, en substance, M. l'avocat général aux points 78 et 79 de ses conclusions, un mécanisme national permettant d'engager la responsabilité individuelle du personnel de l'administration publique est susceptible de constituer une mesure sanctionnant dûment l'utilisation abusive de contrats à durée déterminée successifs, pour autant que ce mécanisme soit accompagné d'autres mesures effectives, dissuasives et proportionnées permettant d'effacer les conséquences de la violation du droit de l'Union. À cet égard, un tel mécanisme ne saurait se réduire à une simple possibilité abstraite ou purement théorique, mais doit, notamment, se fonder sur des dispositions nationales précises, être prévisible et applicable en pratique. En effet, si tel est le cas, le droit national prévoit alors des mesures de sanction présentant des garanties effectives de protection des travailleurs, telles qu'exigées par le droit de l'Union, conformément à la jurisprudence citée au point 46 du présent arrêt.

⁷⁸Or, la Cour a considéré, dans le cadre d'une affaire qui concernait des dispositions nationales similaires, voire, ainsi que l'a relevé la Communauté autonome de Madrid lors de l'audience, identiques à celles en cause au principal, que le libellé des dispositions en cause semblait être d'un niveau d'ambiguïté et d'abstraction tel qu'elles ne seraient pas comparables aux dispositions nationales régissant le mécanisme italien de responsabilité des administrations, auquel la Cour s'est référée dans l'arrêt du 7 mars 2018, Santoro ([C-494/16](#), [EU:C:2018:166](#)) (voir arrêt du 22 février 2024, *Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid e.a.*, [C-59/22](#), [C-110/22](#) et [C-159/22](#), [EU:C:2024:149](#), point [113](#)).

⁷⁹Cela étant, il appartiendra à la juridiction de renvoi de vérifier, d'une part, si le régime de responsabilité des administrations publiques prévu dans le droit espagnol se fonde sur des dispositions nationales précises, prévisibles et applicables en pratique, de sorte qu'il constitue une mesure qui permet de sanctionner dûment l'administration publique concernée, et, d'autre

part, si ce régime est accompagné d'autres mesures effectives, dissuasives et proportionnées permettant d'effacer les conséquences de la violation du droit de l'Union.

⁸⁰Il résulte des considérations qui précèdent que la clause 5 de l'accord-cadre doit être interprétée en ce sens que ne constitue pas une mesure adéquate pour prévenir et sanctionner les abus résultant de l'utilisation de contrats à durée déterminée successifs, au sens de cette clause 5, un régime de responsabilité des administrations publiques, lorsque ce régime, d'une part, compte tenu de son caractère ambigu, abstrait et imprévisible, ne permet pas de sanctionner dûment une telle utilisation et, d'autre part, n'est pas accompagné d'autres mesures effectives, dissuasives et proportionnées permettant d'effacer les conséquences de la violation du droit de l'Union.

Sur les procédures de sélection

⁸¹Ainsi qu'il est mentionné au point 32 du présent arrêt, selon la juridiction de renvoi, la loi 20/2021, qui prévoit un processus de stabilisation de l'emploi public, aurait introduit dans le droit espagnol des mesures spécifiques afin, notamment, que l'organisation de procédures de sélection ne soit pas indépendante de toute considération relative au caractère abusif du recours à des contrats à durée déterminée successifs. Bien que ces procédures soient ouvertes à des candidats qui n'ont pas été victimes d'un recours abusif à de tels contrats, le législateur attribuerait, dans le cadre desdites procédures, une valeur déterminante à l'expérience antérieure des travailleurs à durée déterminée concernés et au temps de service consacré par ces derniers à l'exécution de leurs tâches, ce qui compenserait de manière adéquate l'abus subi, tout en facilitant leur accès définitif au poste concerné en tant que « travailleur permanent ».

⁸²À cet égard, il convient de relever que, dans une affaire portant sur la conformité de procédures de sélection, prévues à l'article 2 de la loi 20/2021, avec la clause 5 de l'accord-cadre, la Cour a rappelé que l'organisation et la clôture de procédures de sélection fournissent aux travailleurs ayant été employés de manière abusive dans le cadre de contrats ou de relations de travail à durée déterminée successifs l'occasion de tenter d'accéder à la stabilité de l'emploi, ceux-ci pouvant, en principe, participer à ces procédures (voir, en ce sens, arrêt du 13 juin 2024, DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya et Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya, [C-331/22](#) et [C-332/22](#), [EU:C:2024:496](#), point [75](#) ainsi que jurisprudence citée).

⁸³En outre, l'attribution, par le législateur espagnol, dans le cadre de telles procédures, d'une valeur déterminante à l'expérience antérieure de ce travailleur, victime d'un recours abusif à des contrats à durée déterminée successifs, et au temps de service consacré par celui-ci à l'exécution de ses tâches semble être de nature à favoriser l'accès de ce travailleur à la stabilité de l'emploi, pour autant qu'il décide de participer à la procédure de sélection et que sa candidature soit retenue.

⁸⁴Toutefois, il résulte de la jurisprudence de la Cour que de telles circonstances ne sauraient suffire pour considérer que l'organisation et la clôture de procédures de sélection, telles que celles prévues dans la loi 20/2021, permettent de sanctionner dûment le recours abusif à des contrats à durée déterminée successifs et d'effacer les conséquences de la violation du droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 13 juin 2024, DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya et Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya, [C-331/22](#) et [C-332/22](#), [EU:C:2024:496](#), points [75](#), [76](#) et [78](#) ainsi que jurisprudence citée).

⁸⁵En effet, dans une situation dans laquelle le travailleur concerné ne participe pas à une telle procédure de sélection, ou dans laquelle sa candidature n'est pas retenue, l'organisation de

celle-ci ne permettrait ni de sanctionner dûment l'abus dont ce travailleur a été victime ni d'effacer les conséquences de la violation du droit de l'Union.

⁸⁶Par ailleurs, sous réserve de vérifications incombant à la juridiction de renvoi, la prise en compte de l'expérience antérieure des travailleurs à durée déterminée concernés et du temps de service consacré par ceux-ci à l'exécution de leurs tâches ne semble pas être limitée aux seuls travailleurs ayant été victimes d'un recours abusif à des contrats à durée déterminée successifs, mais bénéficie à tous les travailleurs à durée déterminée disposant d'une telle expérience, y compris ceux qui n'ont pas été victimes d'un tel abus. Par conséquent, la prise en compte de cette expérience et de ce temps de service ne saurait être considérée comme visant à sanctionner un tel recours abusif ni à effacer les conséquences de la violation du droit de l'Union qui en découle.

⁸⁷Partant, il y a lieu de considérer que la clause 5 de l'accord-cadre doit être interprétée en ce sens que ne constitue pas une mesure adéquate pour prévenir et sanctionner les abus résultant de l'utilisation de contrats à durée déterminée successifs, au sens de cette clause 5, l'organisation de procédures de sélection qui, tout en tenant compte de l'expérience antérieure du travailleur concerné et du temps de service consacré par celui-ci à l'exécution de ses tâches, ne limitent pas cette prise en compte aux candidats qui ont été victimes d'un tel abus, lorsque cette mesure ne permet ni de sanctionner dûment un tel recours abusif ni d'effacer les conséquences de la violation du droit de l'Union.

⁸⁸Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que la clause 5 de l'accord-cadre doit être interprétée en ce sens que :

- d'une part, elle s'oppose à une réglementation nationale, telle qu'interprétée par la jurisprudence nationale, qui prévoit comme mesure visant à sanctionner les abus résultant de l'utilisation de contrats à durée déterminée successifs, au sens de cette clause 5, la transformation de ces contrats en une « relation de travail à durée indéterminée non permanente », étant donné que cette mesure, en ce qu'elle revient à maintenir une relation de travail de nature temporaire et donc la situation de précarité du travailleur concerné, ne permet ni de sanctionner dûment cette utilisation abusive ni d'effacer les conséquences de la violation du droit de l'Union, ainsi que

- d'autre part, ne constituent pas des mesures adéquates pour prévenir et sanctionner de tels abus un ensemble de mesures, consistant dans, premièrement, le versement d'indemnités forfaitaires, soumis à un double plafond, lors de la cessation de cette relation de travail, deuxièmement, un régime de responsabilité des administrations publiques ayant un caractère ambigu, abstrait et imprévisible ainsi que, troisièmement, l'organisation de procédures de sélection qui, tout en tenant compte de l'expérience antérieure du travailleur concerné et du temps de service consacré par celui-ci à l'exécution de ses tâches, ne limitent pas cette prise en compte aux candidats qui ont été victimes d'un tel abus, lorsque ces mesures ne permettent ni de sanctionner dûment cette utilisation abusive ni d'effacer les conséquences de la violation du droit de l'Union.

Sur les dépens

⁸⁹La 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 (grande 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 que :

- d'une part, elle s'oppose à une réglementation nationale, telle qu'interprétée par la jurisprudence nationale, qui prévoit comme mesure visant à sanctionner les abus résultant de l'utilisation de contrats à durée déterminée successifs, au sens de cette clause 5, la transformation de ces contrats en une « relation de travail à durée indéterminée non permanente », étant donné que cette mesure, en ce qu'elle revient à maintenir une relation de travail de nature temporaire et donc la situation de précarité du travailleur concerné, ne permet ni de sanctionner dûment cette utilisation abusive ni d'effacer les conséquences de la violation du droit de l'Union, ainsi que**
- d'autre part, ne constituent pas des mesures adéquates pour prévenir et sanctionner de tels abus un ensemble de mesures, consistant dans, premièrement, le versement d'indemnités forfaitaires, soumis à un double plafond, lors de la cessation de cette relation de travail, deuxièmement, un régime de responsabilité des administrations publiques ayant un caractère ambigu, abstrait et imprévisible ainsi que, troisièmement, l'organisation de procédures de sélection qui, tout en tenant compte de l'expérience antérieure du travailleur concerné et du temps de service consacré par celui-ci à l'exécution de ses tâches, ne limitent pas cette prise en compte aux candidats qui ont été victimes d'un tel abus, lorsque ces mesures ne permettent ni de sanctionner dûment cette utilisation abusive ni d'effacer les conséquences de la violation du droit de l'Union.**

Signatures

(^{[1](#)}) Langue de procédure : l'espagnol.

(^{[i](#)}) Le nom de la présente affaire est un nom fictif. Il ne correspond au nom réel d'aucune partie à la procédure.