

ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

26 juin 2001 *

Dans l'affaire C-212/99,

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. P. J. Kuijper et E. Traversa, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

soutenue par

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par M. J. E. Collins, en qualité d'agent, assisté de M. C. Lewis, barrister, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie intervenante,

* Langue de procédure: l'italien.

contre

République italienne, représentée par M. U. Leanza, en qualité d'agent, assisté de M. G. Aiello, avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, du fait de la pratique administrative et contractuelle mise en œuvre par certaines universités publiques qui se traduit par la non-reconnaissance des droits acquis par les anciens lecteurs de langue étrangère, alors que cette reconnaissance est garantie à l'ensemble des travailleurs nationaux, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 48 du traité CE (devenu, après modification, article 39 CE),

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. C. Gulmann, président de chambre, J.-P. Puissochet, M^{més} F. Macken, N. Colneric et M. J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), juges,

avocat général: M. L. A. Geelhoed,
greffier: M^{me} L. Hewlett, administrateur,

vu le rapport d'audience,

I - 4946

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 11 janvier 2001,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 20 mars 2001,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 4 juin 1999, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 226 CE, un recours visant à faire constater que, du fait de la pratique administrative et contractuelle mise en œuvre par certaines universités publiques qui se traduit par la non-reconnaissance des droits acquis par les anciens lecteurs de langue étrangère, alors que cette reconnaissance est garantie à l'ensemble des travailleurs nationaux, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 48 du traité CE (devenu, après modification, article 39 CE).

- 2 Par ordonnance du président de la Cour du 16 décembre 1999, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a été admis à intervenir à l'appui des conclusions de la Commission.

Le cadre juridique national

- 3 À la suite des arrêts du 30 mai 1989, *Allué et Coonan* (33/88, Rec. p. 1591), et du 2 août 1993, *Allué e.a.* (C-259/91, C-331/91 et C-332/91, Rec. p. I-4309), ainsi que d'une première procédure d'infraction (n° 92/4660) entamée par la Commission en vertu de l'article 169 du traité CE (devenu article 226 CE), la République italienne a adopté la loi n° 236, du 21 juin 1995 (*GURI* n° 143, du 21 juin 1995, p. 9, ci-après la «loi n° 236»), dont l'objectif était la réforme de l'enseignement des langues étrangères dans les universités italiennes.

- 4 La loi n° 236 a prévu quatre règles essentielles:
 - a) la fonction de lecteur de langue étrangère est supprimée et remplacée par celle de «collaborateur et expert linguistique de langue maternelle» (ci-après le «collaborateur linguistique»);

 - b) les collaborateurs linguistiques sont engagés par les universités sur la base d'un contrat de travail de droit privé (et non plus d'un contrat d'indépendant) conclu normalement pour une durée indéterminée et exceptionnellement, afin de répondre à des besoins temporaires, pour une durée déterminée;

 - c) l'engagement des collaborateurs linguistiques est réalisé au terme d'une procédure de sélection publique, dont les modalités sont déterminées par les universités selon leurs réglementations respectives;

- d) les personnes ayant précédemment exercé la fonction de lecteur de langue étrangère bénéficient d'un droit d'engagement préférentiel et, de surcroît, elles conservent, en vertu de l'article 4, troisième alinéa, de la loi n° 236, les droits acquis dans le cadre des rapports de travail antérieurs.
- 5 Étant donné l'autonomie des universités italiennes, le statut juridique des collaborateurs linguistiques est actuellement régi par les dispositions suivantes:
- a) la loi n° 236 et, plus généralement, la loi n° 230, du 18 avril 1962, relative à la réglementation du contrat de travail à durée déterminée (ci-après la «loi n° 230»), laquelle prévoit à son article 2 que, «si le rapport de travail se poursuit après la date d'expiration initialement fixée ou ultérieurement prorogée, le contrat de travail est considéré comme un contrat à durée indéterminée depuis la date du premier engagement du travailleur»;
- b) la convention collective de travail du secteur universitaire («Contratto collettivo di lavoro del comparto dell'Università»);
- c) la convention collective propre à chaque université («Contratto collettivo d'Ateneo») et
- d) le contrat de travail individuel conclu entre chaque université et chaque collaborateur linguistique.

La procédure précontentieuse

- 6 Après l'entrée en vigueur de la loi n° 236, la Commission a reçu plusieurs plaintes d'anciens lecteurs de langue étrangère, dénonçant le traitement prétendument discriminatoire appliqué par les universités italiennes à l'occasion de la transition vers le régime instauré par cette nouvelle réglementation.
- 7 À la suite de ces plaintes, la Commission a entamé une procédure en manquement contre la République italienne, en lui adressant, le 23 décembre 1996, une lettre de mise en demeure. Le gouvernement italien y a répondu par une lettre du 12 mars 1997.
- 8 N'étant pas satisfaite de la réponse de la République italienne, la Commission a, le 16 mai 1997, émis un avis motivé. À la suite des explications et des informations fournies par les autorités italiennes dans leur réponse du 21 août 1997, la Commission a notifié au gouvernement italien, par lettre du 9 juillet 1998, une demande complémentaire d'observations qui visait à expliquer et à reformuler son grief relatif à la non-reconnaissance des droits acquis par les collaborateurs linguistiques ayant travaillé dans certaines universités italiennes en qualité de lecteur de langue étrangère avant 1995.
- 9 Vu la réponse des autorités italiennes des 11 août et 11 décembre 1998, la Commission a émis, le 28 janvier 1999, un avis motivé complémentaire et a invité la République italienne à adopter les mesures nécessaires pour s'y conformer dans un délai d'un mois à compter de sa notification.
- 10 Estimant que l'infraction au traité subsistait, la Commission a décidé de saisir la Cour du présent recours.

Sur le fond

- 11 Selon la Commission, dans les universités de la Basilicate, de Milan, de Palerme, de Pise, de « La Sapienza » à Rome et à l'Institut universitaire oriental de Naples (Italie), les collaborateurs linguistiques ne se sont pas vu reconnaître, en termes de traitement économique et de régime de sécurité sociale, l'ancienneté de service acquise en leur qualité de lecteur de langue étrangère avant l'entrée en vigueur de la loi n° 236.
- 12 La Commission fait valoir à cet égard que les conventions collectives et les contrats individuels de travail de ces universités n'ont pas prévu une reconnaissance des droits acquis par chaque ancien lecteur en rapport avec son expérience professionnelle spécifique et personnelle. En effet:
- a) À l'université de la Basilicate, les collaborateurs linguistiques ayant exercé précédemment la fonction de lecteur de langue étrangère recevraient le même salaire qu'un collaborateur linguistique nouvellement engagé. Si ce salaire est supérieur à celui prévu dans la convention collective nationale de travail, cela ne signifie pas, de l'avis de la Commission, que l'université a dûment tenu compte de l'expérience acquise individuellement par chaque ancien lecteur.
 - b) À l'université de Milan, aucune clause de la convention collective de l'université ne mentionnerait les droits acquis, le traitement économique des anciens lecteurs ne différant pas selon l'ancienneté de service.
 - c) L'Institut universitaire oriental de Naples n'aurait conclu des contrats de travail à durée indéterminée avec les anciens lecteurs qu'à partir de l'année 1996. Il leur aurait imposé simultanément une réduction de salaire puisque, malgré une augmentation du traitement annuel global, le nombre d'heures

annuelles à prester par les collaborateurs linguistiques aurait quasiment triplé.

- d) L'université de Palerme aurait engagé d'anciens lecteurs sans que les années de service accomplies aient été prises en considération pour déterminer les conditions de travail. En conséquence, trente-huit collaborateurs linguistiques auraient contesté devant une juridiction du travail le niveau de rémunération proposé par l'université.

 - e) À l'université de Pise, la situation serait tout à fait identique à celle de l'université de la Basilicate, les contrats de travail des anciens lecteurs et des collaborateurs linguistiques nouvellement engagés prévoyant le même salaire.

 - f) À l'université de « La Sapienza » à Rome, la convention collective applicable ne contiendrait aucune clause relative à la sauvegarde des droits acquis. Cette université aurait donc appliqué, à l'instar des universités de Pise et de la Basilicate, le même traitement économique de base aux anciens lecteurs et aux collaborateurs linguistiques nouvellement engagés.
- 13 La Commission fait valoir que le simple fait que la rétribution perçue par certains collaborateurs linguistiques soit supérieure à celle qu'ils percevaient auparavant, en tant que lecteurs de langue étrangère, ou à celle des collaborateurs linguistiques nouvellement engagés ne suffit pas à démontrer que leur expérience professionnelle a été reconnue.
- 14 D'après la Commission, les situations discriminatoires persisteront aussi longtemps qu'une clause prévoyant une reconnaissance des droits acquis par chaque

ancien lecteur en fonction de l'expérience professionnelle spécifique et personnelle accumulée avant l'engagement en qualité de collaborateur linguistique n'aura pas été incluse dans les conventions collectives et les contrats de travail des universités concernées.

- 15 La Commission conclut que la République italienne s'est rendue responsable d'une discrimination fondée sur la nationalité, discrimination interdite par l'article 48 du traité. Cette conclusion s'appuie, d'une part, sur la constatation que ces universités n'ont pas reconnu, dans les conventions collectives et les contrats de travail applicables aux collaborateurs linguistiques, les années de service accomplies auparavant en qualité de lecteur de langue étrangère, malgré le prescrit de l'article 4, troisième alinéa, de la loi n° 236, et, d'autre part, sur la considération que la loi n° 230, applicable à l'ensemble des travailleurs nationaux dont le rapport de travail est régi par des contrats de droit privé, prévoit, en cas d'abus, c'est-à-dire si le rapport de travail se poursuit après l'échéance initialement fixée, la conversion d'office du contrat de travail à durée déterminée en un contrat de travail à durée indéterminée « depuis la date du premier engagement du travailleur ».
- 16 Dans ses mémoires, le gouvernement italien soutient d'abord que la reconnaissance des droits acquis par les anciens lecteurs de langue étrangère est garantie dans les universités concernées, étant donné qu'ils bénéficieraient d'un traitement économique plus favorable que celui accordé aux collaborateurs linguistiques nouvellement engagés.
- 17 Ensuite, le gouvernement italien observe que la référence de la Commission à la loi n° 230, prise comme base de comparaison pour apprécier le caractère prétendument discriminatoire du traitement appliqué aux anciens lecteurs, est dépourvue de pertinence.
- 18 En effet, au contraire de la loi n° 230 relative aux contrats à durée déterminée, qui est applicable à l'ensemble des travailleurs nationaux, la loi n° 236 ne

prévoierait pas, s'agissant des anciens lecteurs de langue étrangère, une conversion automatique des rapports de travail, dans la mesure où ces lecteurs ne pourraient occuper les nouvelles fonctions de collaborateurs linguistiques que dans la mesure où ils auraient réussi les épreuves de sélection.

- 19 Par ailleurs, le gouvernement italien fait valoir que le problème de la reconnaissance des droits acquis s'inscrit dans un cadre juridique contractuel. Par conséquent, un tel problème ne saurait être résolu ni de manière unilatérale par les organismes publics ni à plus forte raison selon les modalités proposées par la Commission.
- 20 Enfin, selon le gouvernement italien, la Commission a fait des propositions concernant la reconnaissance effective des droits acquis par chaque collaborateur linguistique en suggérant « l'octroi d'un salaire plus élevé que le niveau de base dans la mesure où il inclut un poste de rémunération spécifique supplémentaire [...] ou [...] le versement unique d'une somme, à titre d'arriérés de salaire, proportionnelle aux années de service prestées comme lecteur », alors que de tels choix de politique législative relèvent en réalité de la souveraineté de chaque État membre.

Appréciation de la Cour

- 21 Il convient de relever à titre liminaire que, lorsqu'un travailleur dont le rapport de travail est régi par le droit privé bénéficie, en vertu de la loi n° 230, de la conversion de son contrat de travail à durée déterminée en contrat de travail à durée indéterminée, tous ses droits acquis sont assurés dès la date de son premier engagement. Cette garantie a des conséquences non seulement du point de vue des augmentations de salaire, mais aussi quant à l'ancienneté et au versement, par l'employeur, des cotisations de sécurité sociale.

- 22 Ceci étant, quand un lecteur de langue étrangère, ressortissant d'un autre État membre, qui a été lié par un contrat de travail à durée déterminée bénéficie du remplacement de ce contrat par un contrat à durée indéterminée, également régi par le droit privé, les autorités italiennes doivent s'assurer qu'il conserve tous ses droits acquis dès la date de son premier engagement, faute de quoi il existerait une discrimination en raison de la nationalité, contraire à l'article 48 du traité.
- 23 En effet, ainsi que la Cour l'a jugé au point 12 de son arrêt *Allué et Coonan*, précité, le fait que seuls 25 % des lecteurs de langue étrangère possèdent la citoyenneté italienne a pour effet qu'une mesure prise à l'égard des lecteurs vise essentiellement des travailleurs ressortissants d'autres États membres et peut constituer en conséquence, en l'absence de justification, une forme indirecte de discrimination.
- 24 En outre, selon une jurisprudence constante, le principe d'égalité de traitement, dont l'article 48 du traité est une expression spécifique, prohibe non seulement les discriminations ostensibles, fondées sur la nationalité, mais encore toutes formes dissimulées de discrimination, qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat (voir, notamment, arrêts du 15 janvier 1986, *Pinna*, 41/84, Rec. p. 1, point 23, et du 23 mai 1996, *O'Flynn*, C-237/94, Rec. p. I-2617, point 17).
- 25 Il s'ensuit que la loi n° 230, applicable à l'ensemble des travailleurs nationaux dont le rapport de travail est régi par des contrats de droit privé, doit servir de terme de comparaison pour contrôler si le nouveau régime applicable aux personnes ayant exercé la fonction de lecteur de langue étrangère est analogue au régime général des travailleurs nationaux ou si, au contraire, il leur accorde un niveau de protection moins élevé.

- 26 Il y a lieu de rappeler, à ce propos, que, au point 19 de son arrêt *Allué et Coonan*, précité, la Cour a jugé qu'une disposition de droit national imposant une limite à la durée du lien de travail entre les universités et les lecteurs de langue étrangère était contraire au droit communautaire, dans la mesure où une telle limite n'existait pas, en principe, en ce qui concerne les autres travailleurs. La Cour répondait ainsi à la *Pretura unificata di Venezia* (Italie) qui lui demandait, notamment, si une telle mesure applicable aux seuls lecteurs était compatible avec l'article 48 du traité «alors que la stabilité est, en principe, garantie aux autres membres du personnel de l'État, en vertu de la loi n° 230, du 18 avril 1962». L'une des questions auxquelles la Cour a répondu dans l'arrêt *Allué e.a.*, précité, à l'objet similaire, se référait également à la loi n° 230.
- 27 La loi n° 230 a ainsi été utilisée, tant par les juridictions de renvoi que par la Cour, comme un terme de comparaison permettant de vérifier si la situation professionnelle des lecteurs de langue étrangère était discriminatoire par rapport à celle des travailleurs nationaux.
- 28 À l'argument du gouvernement italien selon lequel la référence à la loi n° 230 serait dépourvue de pertinence puisque celle-ci établit la conversion d'office des contrats au contraire du régime instauré par la loi n° 236 qui prévoit un nouveau processus de sélection publique pour les anciens lecteurs de langue étrangère, il convient de répondre qu'il faut avoir égard à la substance et aux objectifs de ces deux régimes légaux plutôt qu'à leur forme et à leurs modalités. Seule une analyse focalisée sur la substance et non sur la forme de ces régimes légaux permettra d'établir si leur application effective à différentes catégories de travailleurs, qui sont placés dans des situations juridiques comparables, conduit à des situations compatibles ou, au contraire, incompatibles avec le principe fondamental de non-discrimination en raison de la nationalité.
- 29 Or, les lois susvisées prévoient toutes deux, dans le souci de prendre en compte le passé professionnel des travailleurs, le remplacement des contrats de travail à durée déterminée par des contrats de travail à durée indéterminée tout en

garantissant le maintien des droits acquis dans le cadre des rapports de travail précédents.

- 30 Par conséquent, si les travailleurs bénéficient, en vertu de la loi n° 230, de la reconstitution de leur carrière du point de vue des augmentations de salaire, de l'ancienneté et du versement, par l'employeur, des cotisations de sécurité sociale, dès la date de leur premier engagement, les anciens lecteurs de langue étrangère, devenus collaborateurs linguistiques, doivent également bénéficier d'une reconstitution analogue avec effet à la date de leur premier engagement.
- 31 L'examen du cadre juridique national fait apparaître que, certes, l'article 4, troisième alinéa, de la loi n° 236 prévoit explicitement le maintien des droits acquis par les anciens lecteurs de langue étrangère dans le cadre des rapports de travail précédents. Toutefois, une évaluation des pratiques administratives et contractuelles mises en œuvre par certaines universités publiques italiennes permet de conclure à l'existence de situations discriminatoires.
- 32 Il apparaît ainsi que, dans les universités de la Basilicate et de «La Sapienza» à Rome, les anciens lecteurs de langue étrangère, devenus collaborateurs linguistiques, et les collaborateurs linguistiques nouvellement engagés perçoivent la même rémunération, l'expérience acquise par les anciens lecteurs n'ayant donc pas été prise en compte. Dans les universités de Milan, de Palerme et, depuis une décision du 27 juillet 1994, de Pise, les anciens lecteurs, devenus collaborateurs linguistiques, sont tous classés au même niveau salarial, indépendamment de leurs années de service respectives. Trente-huit anciens lecteurs de l'université de Palerme ont contesté ce niveau de rémunération devant une juridiction du travail qui a fait droit à leur demande. Finalement, si le salaire des anciens lecteurs de l'Institut universitaire oriental de Naples a été augmenté, le nombre d'heures de travail à accomplir annuellement a également crû, ce qui a eu pour effet de réduire le niveau de leur rémunération horaire.

- 33 Il est exact que l'Institut universitaire oriental de Naples prévoit, depuis l'adoption d'une décision du 14 juillet 1999, trois types d'ancienneté pour ses anciens lecteurs, devenus collaborateurs linguistiques, et que, dans les universités de la Basilicate, de Palerme et de «La Sapienza» à Rome, les autorités universitaires ont affirmé leur volonté de résoudre le problème des droits acquis des anciens lecteurs. Toutefois, selon une jurisprudence constante, l'existence d'un manquement doit être appréciée au terme du délai fixé dans l'avis motivé (voir, notamment, arrêts du 18 mars 1999, Commission/France, C-166/97, Rec. p. I-1719, point 18, et du 14 février 2001, Commission/France, C-219/99, Rec. p. I-1093, point 7). En l'occurrence, l'avis motivé complémentaire émis par la Commission le 28 janvier 1999 laissait, pour s'y conformer, un délai d'un mois à compter de sa notification.
- 34 Il convient encore de rappeler que, conformément à ce que la Cour a jugé à plusieurs reprises, un État membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier l'inobservation des obligations résultant du droit communautaire (voir en ce sens, notamment, arrêts du 18 mars 1999, Commission/France, précité, point 13, et du 15 mars 2001, Commission/Pays-Bas, C-83/00, Rec. p. I-2351, point 10).
- 35 Il en résulte que doit être rejetée la justification du gouvernement italien selon laquelle, le problème de la reconnaissance des droits acquis étant de nature typiquement contractuelle, il ne pourrait être résolu de manière unilatérale par les organismes publics concernés. Doit être également rejeté, à plus forte raison, l'argument de ce gouvernement selon lequel l'absence d'une réglementation définitive du régime juridique des anciens lecteurs de langue étrangère serait due à l'organisation spécifique du système universitaire italien.
- 36 Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de constater que, en n'assurant pas la reconnaissance des droits acquis aux anciens

lecteurs de langue étrangère, devenus collaborateurs linguistiques, alors qu'une telle reconnaissance est garantie à l'ensemble des travailleurs nationaux, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 48 du traité.

Sur les dépens

- 37 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République italienne et cette dernière ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens. Le Royaume-Uni, qui est intervenu au litige, supportera ses propres dépens, en application de l'article 69, paragraphe 4, du règlement de procédure.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre)

déclare et arrête:

- 1) En n'assurant pas la reconnaissance des droits acquis aux anciens lecteurs de langue étrangère, devenus collaborateurs et experts linguistiques de langue maternelle, alors qu'une telle reconnaissance est garantie à l'ensemble des

travailleurs nationaux, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 48 du traité CE (devenu, après modification, article 39 CE).

- 2) La République italienne est condamnée aux dépens.

- 3) Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord supporte ses propres dépens.

Gulmann

Puissochet

Macken

Colneric

Cunha Rodrigues

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 26 juin 2001.

Le greffier

Le président de la sixième chambre

R. Grass

C. Gulmann