1. Du fait qu'ils ne comportent pas une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État et des autres collectivités publiques et ne supposent pas de la part de leurs titulaires l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'État, ainsi que la réciprocité des droits et des devoirs qui sont le fondement du lien de nationalité, les emplois d'enseignant, en général, et les emplois de lecteur de langue étrangère auprès d'une université, en particulier, ne constituent pas des emplois dans l'administration publique, au sens de l'article 48, paragraphe 4, du traité.

2. Le principe d'égalité de traitement, dont l'article 48, paragraphe 2, du traité est une expression spécifique et qui prohibe non seulement les discriminations ostensibles, fondées sur la nationalité, mais encore toutes formes dissimulées de discrimination aboutissant en fait, par application d'autres critères de distinction, au même résultat, s'oppose à l'application d'une disposition de droit national imposant une limite à la durée du lien de travail entre les universités et les lecteurs de langue étrangère, alors qu'une telle limite n'existe pas, en principe, en ce qui concerne les autres travailleurs.

3. L'article 3 du règlement n° 1408/71 s'oppose à ce qu'une catégorie déterminée de travailleurs, essentiellement composée de ressortissants d'autres États membres, telle la catégorie des lecteurs de langue étrangère auprès des universités, soit exclue du régime de sécurité sociale d'un État membre dont bénéficient, en général, les autres travailleurs dans cet État membre.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 33/88 *

I — Faits et procédure

A — *Le litige au principal*

M^mes^ Pilar Allué et Carmel Mary Coonan, demanderesses au principal, ont exercé, depuis l'année universitaire 1980-1981, l'activité de lecteur en langue étrangère auprès de l'Università degli studi di Venezia. En novembre 1986, celle-ci, s'appuyant sur la législation italienne en vigueur (le décret du président de la République n° 382, du 11 juillet 1980 — ci-après « DPR n° 382/1980 »), a refusé de proroger le contrat qui régissait ses rapports avec les demanderesses au principal et de conclure un nouveau contrat.

* Langue de procédure: l'italien.

Les demanderesses au principal ont alors obtenu du Pretore de Venise une mesure provisoire, ce magistrat ayant ordonné au recteur de l'université de Venise de prendre les mesures nécessaires pour garantir le maintien du rapport de travail de M^mes^ Allué et Coonan jusqu'à la solution du litige quant au fond.

Dans la procédure au principal, les demanderesses concluent à ce que le Pretore:

1) constate et déclare que le rapport de travail intervenu entre les demanderesses et l'université de l'année universitaire 1980-1981 à l'année universitaire 1985-1986 a le caractère d'un rapport d'emploi salarié;

2) déclare que ce rapport d'emploi a été conclu pour une durée indéterminée;

3) condamne l'université au paiement des différences de rémunération entre les sommes effectivement perçues par les demanderesses et celles auxquelles elles avaient droit sur la base du niveau de traitement d'un professeur « auxiliaire » engagé à durée déterminée;

4) constate et déclare que les demanderesses avaient droit au versement, par l'université de Venise, des charges sociales et cotisations d'assurance obligatoire à partir de la constitution du rapport d'emploi.

Considérant l'interprétation de certaines dispositions communautaires comme nécessaire pour trancher au fond le litige pendant devant lui, le Pretore de Venise a sursis à statuer et demandé à la Cour de se prononcer sur les questions suivantes:

« a) S'agissant en l'espèce d'un emploi n'impliquant pas la participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique, ni à des fonctions ayant pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de la collectivité, se pose, en premier lieu, la question de la compatibilité avec l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE, dans l'interprétation que la Cour de justice des Communautés européennes donne à cette dernière disposition (voir l'arrêt du 17 mars 1980), d'une loi nationale d'un État membre qui imposerait un régime particulier applicable aux relations de travail des lecteurs de langues étrangères, prévoyant que la durée de leurs contrats est limitée, 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, et compte tenu de l'impossibilité de trouver en l'espèce des caractéristiques propres à ce type de rapport de travail justifiant une dérogation au principe précité.

b) En second lieu, se pose la question de savoir si la législation interne d'un État membre et/ou une convention de droit privé qui limiterait la durée des rapports de droit à un terme préétabli de cinq années sont ou non compatibles avec l'article 48, paragraphe 2, du traité CEE, étant donné que la libre circulation des travailleurs à l'intérieur des États membres de la Communauté implique et exige l'abolition de toute espèce de discrimination et que la dérogation à la règle générale en vigueur en

droit interne de l'État, en matière de durée du lien de travail, revêt un caractère discriminatoire. Se pose également la question de la compatibilité du défaut de couverture en matière d'assurance, formellement stipulé dans les contrats constitutifs des rapports de travail concernés, avec les droits reconnus aux travailleurs migrants en matière de sécurité sociale, tels qu'ils ressortent de l'interprétation que la Cour de justice des Communautés européennes, se fondant sur l'article 51 du traité CEE, donne au règlement n° 1408/71. »

B — *Procédure écrite*

1. L'ordonnance de la Pretura unificata di Venezia est parvenue au greffe le 29 janvier 1988.

2. Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées le 9 mai 1988 par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Enrico Traversa, membre de son service juridique, en qualité d'agent, et le 16 mai 1988 par les demanderesses au principal, M^mes^ Pilar Allué et Carmel Mary Coonan, représentées par le professeur Fausto Capelli, avocat au barreau de Milan et par M^e^ Maria Virgilio, avocat au barreau de Bologne.

3. La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Des questions ont été adressées au gouvernement italien.

II — La réglementation italienne applicable

Selon l'article 28 du DPR n° 382/1980:

« Dans les limites des financements arrêtés et répartis à cet effet selon les modalités prévues au précédent article 25 et inscrits aux budgets universitaires, les recteurs peuvent engager par contrat de droit privé, sur proposition motivée de la faculté intéressée, pour répondre à des besoins réels d'exercice des étudiants qui fréquentent les cours de langue, le cas échéant en dehors d'accords internationaux spécifiques, des lecteurs de langue maternelle étrangère de compétence établie et reconnue, vérifiée par la faculté, et ce en nombre non supérieur au rapport de 1 à 150 entre le lecteur et les étudiants fréquentant effectivement le cours. La faculté doit dans tous les cas attester la compétence spécifique des lecteurs. Les charges correspondantes sont couvertes par des financements prévus à cet effet par chaque université par décret du ministre de l'Instruction publique après consultation du conseil universitaire national. Les prévisions de dépenses seront effectuées sur la base des orientations découlant des effectifs de la population étudiante ayant fréquenté les cours correspondants l'année universitaire précédente.

Des dérogations impliquant un rapport inférieur à celui prévu au précédent alinéa ne peuvent être accordées par le ministre de l'Instruction publique qu'en cas de nécessité avérée, sur délibération motivée du conseil de faculté et après consultation du conseil universitaire national.

Les contrats visés à l'alinéa 1 ne peuvent être prorogés au-delà de l'année universi-

taire pour laquelle ils sont établis et sont renouvelables chaque année pendant une période maximale de cinq ans.

Les prestations demandées aux lecteurs et les rémunérations correspondantes sont déterminées par le conseil d'administration de l'université après consultation du conseil de faculté.

La rétribution ne peut dépasser le niveau de rémunération initial d'un professeur auxiliaire engagé à durée déterminée. »

En application de cette disposition, deux circulaires du ministère italien de l'Instruction publique (n^os^ 8544, du 29 décembre 1980, et 5494, du 29 décembre 1982) ont ordonné aux universités de conclure avec les lecteurs de langue étrangère non pas des contrats d'emploi salarié, mais des contrats de fourniture d'ouvrage intellectuel, soit un travail indépendant. Conformément au régime applicable à ces contrats, il appartient au prestataire d'ouvrage intellectuel de déduire de la rémunération les sommes nécessaires au versement ultérieur des cotisations de sécurité sociale; dans le cas d'un travail salarié, c'est l'employeur qui a la charge de payer une grande part de ces cotisations.

L'application des circulaires susmentionnées a donné lieu à plusieurs litiges soit à l'initiative des lecteurs concernés, soit entre le ministère de l'Instruction publique et l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS). Selon la Commission, toutes les juridictions nationales ont donné raison aux demanderesses, qui soutenaient que leur activité revêtait la nature d'un travail salarié, et condamné les universités en question au paiement des cotisations sociales non versées. Le consiglio di Stato s'est prononcé dans le même sens par avis du 30 septembre 1987.

III — Observations écrites déposées devant la Cour

1. *En ce qui concerne la question de savoir si les emplois en question constituent des emplois dans l'administration publique au sens de l'article 48, paragraphe 4, du traité*

La *Commission* et les *demanderesses au principal* considèrent que cette question appelle une réponse négative. L'intérêt de l'État est non pas d'exclure de tels emplois les ressortissants des autres États membres, mais, au contraire, de disposer pour les emplois en question de ressortissants non italiens capables de dispenser aux étudiants des cours de licence en langues et littératures étrangères, un enseignement de haut niveau dans ces matières ainsi qu'un modèle de prononciation correcte de la langue enseignée. Il s'agit d'emplois qui par nature sont occupés en pratique par des étrangers.

De toute façon, selon la jurisprudence de la Cour, du moment que le ressortissant d'un autre État membre a été régulièrement engagé pour occuper un emploi dans l'administration publique, l'article 48, paragraphe 2, est applicable.

2. *En ce qui concerne la question de la compatibilité avec l'article 48, paragraphe 2, du traité d'une disposition limitant à six ans (un an plus cinq prorogations) le lien de travail entre les universités et les lecteurs de*

langue étrangère, alors que la stabilité de l'emploi est, en principe, garantie aux travailleurs italiens et que les caractéristiques de l'emploi en question ne justifient pas une dérogation à un tel principe

En ce qui concerne cette question, la *Commission* relève que l'article 28 du DPR n° 382/1980 est indistinctement applicable aux ressortissants italiens et aux ressortissants des autres États membres. Toutefois, selon une jurisprudence de la Cour, l'article 48, paragraphe 2, du traité interdit les discriminations *indirectes* ou *déguisées.*

Or, compte tenu du fait que la République italienne est un État essentiellement monolingue (à part certaines « îles » ou « péninsules » linguistiques allophones situées essentiellement dans le Haut-Adige ou Tyrol méridional, la totalité de la population a l'italien comme langue maternelle), l'immense majorité des lecteurs de langue étrangère employés par les universités italiennes ont une nationalité autre que la nationalité italienne. C'est donc essentiellement pour les travailleurs migrants ressortissants des autres États membres que se pose le problème de la limite en cause.

Selon la Commission, pour savoir si la limite de six ans pour la durée des contrats conclus entre les universités et les lecteurs de langue étrangère constitue une discrimination indirecte ou déguisée interdite par l'article 48, paragraphe 2, du traité, il y aurait lieu de déterminer quels sont les travailleurs italiens dont les fonctions sont comparables à celles des lecteurs. En effet, la comparaison faite par la juridiction nationale entre les lecteurs et l'ensemble des travailleurs du secteur privé, auxquels la loi garantit la stabilité de l'emploi, ne serait pas adéquate, eu égard à la jurisprudence de la Cour relative au paragraphe 4 de l'article 48, également applicable en ce qui concerne le paragraphe 2. Selon cette jurisprudence, le critère d'applicabilité de l'article 48, paragraphe 4, du traité doit être fonctionnel et tenir compte de la nature des tâches et des responsabilités que comporte l'emploi (entre autres, l'arrêt du 3 juin 1986, 307/84, Rec. p. 1725, Commission/République française).

Selon la Commission, il y a lieu d'écarter la comparaison entre les lecteurs de langue étrangère et les professeurs sous contrat, lesquels sont employés par les universités italiennes sur la base d'un contrat de travail indépendant annuel, qui ne peut pas être renouvelé plus de deux fois, une dérogation à cette restriction ne pouvant être accordée que par décret du ministre de l'Instruction publique en personne « dans le seul cas où il apparaît impossible de dispenser autrement des enseignements de spécialisation particulière à haut contenu technologique dans des secteurs pour lesquels l'université ne dispose pas de compétences appropriées » (article 25, alinéa 7, du DPR n° 382/1980). Aucune de ces conditions restrictives ne figure à l'article 28 du même décret, relatif aux lecteurs de langue étrangère.

Dans le domaine de la législation antérieure, les fonctions les plus proches de celles des lecteurs étaient celles des assistants d'université, dont le cadre a toutefois été supprimé par la réforme de 1980. Aujourd'hui, la catégorie professionnelle des chercheurs est peut-être celle dont les tâches seraient comparables à celles accomplies par les lecteurs. L'article 32 du DPR n° 382/1980 dispose au sujet des chercheurs:

« Les chercheurs d'université ... s'acquittent de tâches pédagogiques qui complètent les cours d'enseignement officiels. Parmi ces tâches figurent les exercices, la coopération avec les étudiants aux recherches relatives aux mémoires de licence et la participation à l'expérimentation de nouvelles modalités d'enseignement et aux activités de soutien connexes. »

En outre, l'article 34 du même décret prévoit que « ... le statut juridique des chercheurs d'université est régi, pour ce qui n'est pas spécifiquement prévu dans le présent décret, par les dispositions relatives au statut juridique des assistants d'université titulaires ».

Les lecteurs de langue étrangère accomplissent des tâches de coopération avec le professeur titulaire de la chaire de langue et de littérature étrangère rigoureusement comparables, sinon identiques, à celles accomplies par les assistants ou chercheurs d'université, qui sont presque tous, en droit ou en fait, de nationalité italienne et bénéficient de la stabilité absolue de l'emploi jusqu'à l'âge de 65 ans (article 11 de la loi n° 349/1958 et article 34, avant-dernier alinéa, du DPR n° 382/1980).

La Commission admet que les fonctions de lecteur de langue étrangère sont comparables à celles des professeurs auxiliaires, notamment sur la base du dernier alinéa de l'article 28 du DPR n° 382/1980, selon lequel la « rétribution (versée aux lecteurs) ne peut dépasser le niveau de rémunération initial d'un professeur auxiliaire engagé à durée déterminée ». Le résultat serait toutefois le même, étant donné que les professeurs auxiliaires bénéficient également de la stabilité de l'emploi.

Selon la Commission, la comparaison des fonctions des lecteurs de langue étrangère avec celles des chercheurs ou des professeurs auxiliaires ne saurait être écartée par des arguments tirés du caractère extraordinaire et occasionnel du travail des lecteurs. Si ce caractère peut se présenter dans le cas de l'enseignement des langues les moins parlées dans la Communauté (telles que le portugais ou le danois), qui pourrait être dispensé à titre expérimental, ou dans le cadre du système d'échange de lecteurs entre universités italiennes et d'autres États membres, en dehors de ces cas marginaux, l'enseignement des langues étrangères, inconcevable sans la participation de professeurs de langue maternelle hautement spécialisés, correspondrait à des besoins permanents. La preuve en est que les universités ont dû passer de nouveaux contrats avec d'autres lecteurs que ceux affectés par la législation en cause.

Une telle comparaison ne pourrait pas non plus être écartée en invoquant le besoin des universités de disposer de lecteurs « frais », c'est-à-dire ayant une connaissance actuelle de la langue maternelle et, en particulier, de la langue parlée et vivante. Si on doit admettre l'existence d'un tel besoin, le moyen utilisé par le législateur italien serait disproportionné avec l'objectif poursuivi. Pour assurer aux lecteurs de langue étrangère, employés dans les universités italiennes, le maintien d'une connaissance suffisante de la langue maternelle vivante, il suffirait de leur rembourser les frais d'un ou plusieurs retours annuels dans l'État d'origine, de prévoir des congés spéciaux de formation ou de perfectionnement professionnel dans le pays d'origine, ainsi que des détachements temporaires dans l'intérêt du service auprès d'universités de ce même pays. La mise à disposition appropriée et constante, par l'université qui engage le lecteur, de publications récentes dans sa

langue maternelle pourrait aussi être envisagée.

Il appartiendrait alors au conseil de faculté de vérifier périodiquement, au besoin même chaque année, selon ce que prévoit l'article 28 du DPR n° 382/1980, le niveau des connaissances linguistiques et culturelles du lecteur et de prendre, dans les cas — et dans ces cas-là seulement — où il constaterait un appauvrissement linguistique et culturel inadmissible du lecteur, les mesures appropriées.

Les demanderesses au principal partagent, en substance, le même avis que la Commission.

L'article 28 du DPR n° 382/1980 constituerait une discrimination interdite par l'article 48, paragraphe 2, du traité, en ce qu'il frappe de façon substantielle les ressortissants des autres États membres, même si formellement il ne fait aucune distinction entre les nationaux et les ressortissants des autres États membres.

Les fonctions des lecteurs de langues étrangères sont, dans la majorité des cas, comparables à celles des chercheurs et, en certains cas, à celles des professeurs associés. Outre les travaux dirigés dans le domaine linguistique, les lecteurs exercent des fonctions d'assistance aux professeurs titulaires en ce qui concerne les thèses de doctorat et la composition des jurys d'examen, et donnent des cours, ce que les chercheurs ne sont pas tenus de faire. Les modalités d'exécution du travail des lecteurs sont établies par les professeurs titulaires. L'horaire est strictement lié à l'horaire scolaire, sans aucune marge de liberté pour le lecteur, dont le comportement est soumis au contrôle du doyen de la faculté.

Or, tant les chercheurs que les professeurs associés bénéficient de la stabilité de l'emploi.

L'argument tiré de la nécessité de garantir la pureté de la langue maternelle, pour distinguer les fonctions de lecteur d'autres fonctions et justifier l'absence de stabilité de l'emploi, ne saurait être accueilli. Les demanderesses au principal font valoir qu'une telle argumentation n'est étayée par aucun élément et serait contredite par la pratique administrative. En effet, le ministère de l'Instruction publique considère que la limite de six ans ne concerne que l'emploi auprès de la *même* université.

3. *En ce qui concerne la question de savoir si le défaut de couverture en matière d'assurance et de sécurité sociale constitue une discrimination interdite par le traité CEE, et en particulier par l'article 51*

La Commission et les demanderesses au principal soutiennent que cette question n'appelle pas de réponse. En effet, une telle question serait implicitement contenue dans la deuxième et, en tout cas, la différence de traitement en matière de sécurité sociale au détriment des lecteurs de langue étrangère serait contraire à la législation italienne. Le travail de ceux-ci est un travail salarié, ainsi qu'il a été constaté par la décision du consiglio di Stato ci-dessus mentionnée.

J. C. Moitinho de Almeida
Juge rapporteur