ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

18 juillet 2006 *

Dans l'affaire C-119/04,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 228 CE, introduit le 4 mars 2004,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. E. Traversa et Mme L. Pignataro, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

République italienne, représentée par M. I. M. Braguglia, en qualité d'agent, assisté de M. M. Fiorilli, avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'italien.

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas et J. Malenovský, présidents de chambre, MM. J.-P. Puissochet, R. Schintgen, Mme N. Colneric, MM. S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), J. Klučka, U. Lõhmus et E. Levits, juges,

avocat général: M. M. Poiares Maduro,
greffier: Mme M. Ferreira, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 15 novembre 2005,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 26 janvier 2006,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de:

— constater que, en n'ayant pas adopté toutes les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt du 26 juin 2001, Commission/Italie (C-212/99, Rec. p. I-4923), la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 228 CE;

— condamner la République italienne à payer à la Commission, sur le compte «Ressources propres de la Communauté européenne», une astreinte de 309 750 euros par jour de retard dans l'adoption des mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt Commission/Italie, précité, et ce à compter du prononcé du présent arrêt et jusqu'à l'exécution dudit arrêt Commission/Italie;

— condamner la République italienne aux dépens.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

2 L'article 39, paragraphe 1, CE est libellé comme suit:

«La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté.»

3 En vertu de l'article 39, paragraphe 2, CE, la libre circulation des travailleurs implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.

La réglementation nationale

4 Le 14 janvier 2004, le gouvernement italien a adopté le décret-loi n° 2, portant dispositions urgentes relatives au traitement économique des collaborateurs linguistiques dans certaines universités et concernant les équivalences (GURI n° 11, du 15 janvier 2004, p. 4, ci-après le «décret-loi n° 2/2004»).

5 L'article 1er, paragraphe 1, du décret-loi n° 2/2004 prévoit:

«En exécution de l'arrêt rendu par la Cour de justice [...] le 26 juin 2001 dans l'affaire C-212/99, il est accordé aux collaborateurs linguistiques, anciens lecteurs de langue étrangère [ci-après les «anciens lecteurs»] des universités de la Basilicate, de Milan, de Palerme, de Pise, 'La Sapienza' de Rome et de l'institut universitaire oriental de Naples [ci-après les «universités concernées»], [...] proportionnellement au nombre d'heures de travail fournies, en tenant compte que le plein emploi correspond à 500 heures, un traitement économique correspondant à celui des chercheurs confirmés à temps défini avec effet à la date du premier engagement, sauf éventuels traitements plus favorables; [...]»

6 En vertu de l'article 1er du décret-loi n° 57, du 2 mars 1987, devenu la loi n° 158, du 22 avril 1987 (GURI n° 51, du 3 mars 1987), modifiant l'article 32 du décret du président de la République n° 382, du 11 juillet 1980 (supplément ordinaire à la GURI n° 209, du 31 juillet 1980), le nombre maximal d'heures qui doivent être effectuées annuellement par les chercheurs confirmés à titre d'activité d'enseignement est de 350 heures pour le régime à temps plein et de 200 heures pour le régime à temps partiel. Le salaire des chercheurs confirmés à temps partiel est une somme forfaitaire comprenant la rémunération pour l'exercice d'une activité d'enseignement de 200 heures et d'une activité de recherche dont la durée n'est pas chiffrée.

7 L'article 51 du contrat collectif national de travail pour le personnel du secteur universitaire (ci-après le «CCNL»), conclu pour la période 1994-1997, prévoyait un nombre de 500 heures effectives de travail annuel pour les collaborateurs et experts linguistiques de langue maternelle (ci-après les «collaborateurs et experts linguistiques»). Ce cadre général de référence permettait des dérogations.

L'arrêt Commission/Italie

8 Au point 1 du dispositif de l'arrêt Commission/Italie, précité, la Cour a déclaré et arrêté:

«En n'assurant pas la reconnaissance des droits acquis aux anciens lecteurs [...], devenus collaborateurs et experts 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 [39 CE].»

La procédure précontentieuse

9 Par lettre du 31 janvier 2002, la Commission a rappelé aux autorités italiennes la nécessité de se conformer aux obligations découlant de l'arrêt Commission/Italie, précité.

10 Par lettres des 10 avril, 8 juillet et 16 octobre 2002, lesdites autorités ont répondu à cette lettre de rappel en communiquant à la Commission les éléments suivants:

— la copie d'une lettre, du 27 mars 2002, par laquelle le ministère de l'Instruction, des Universités et de la Recherche scientifique italien invitait les universités concernées à se conformer aux dispositions de l'arrêt Commission/Italie, précité, dans un délai de 45 jours;

— l'information relative aux actes adoptés par lesdites universités «pour assurer aux anciens lecteurs [...] la reconnaissance de l'ancienneté des services fournis, sur la base des dispositions de l'arrêt rendu par la Cour de justice»;

— des explications sur le contenu et les effets des décisions prises par chacune desdites universités.

11 À la suite de ces communications, la Commission a demandé aux autorités italiennes, par lettre du 11 décembre 2002, des éclaircissements sur la méthode et les critères appliqués par les universités concernées pour calculer le montant des augmentations de rémunération accordées aux anciens lecteurs intégrés depuis 1994 dans le corps, nouvellement créé, des collaborateurs et experts linguistiques.

12 Le gouvernement italien a répondu à cette demande, par lettre du 24 janvier 2003, en communiquant à la Commission un projet d'accord relatif au CCNL — deuxième période économique de deux ans 2000-2001, signé le 18 décembre 2002 par l'agence gouvernementale chargée de négocier les contrats de travail du secteur public (ARAN) et les organisations syndicales du personnel universitaire. Ce projet incluait une réglementation particulière pour les collaborateurs et experts linguistiques (anciens lecteurs), afin de «respecter l'arrêt rendu par la Cour de justice le 26 juin 2001 dans l'affaire C-212/99».

13 Estimant que ces mesures ne démontraient pas qu'il avait été mis fin au manquement, la Commission a, le 30 avril 2003, adressé un avis motivé à la République italienne, dans lequel elle concluait que, en n'ayant pas pris toutes les mesures que nécessite l'exécution de l'arrêt Commission/Italie, précité, cet État membre avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 39 CE. La Commission rappelait audit État membre que, si le litige était porté devant la Cour, elle proposerait la condamnation de ce dernier à une astreinte. En outre, ledit avis motivé prévoyait que la République italienne devait adopter les mesures nécessaires pour se conformer à celui-ci dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

14 En réponse audit avis motivé, le gouvernement italien a fait parvenir à la Commission plusieurs documents, parmi lesquels figuraient notamment les lettres des 16 juin et 12 novembre 2003, communiquant à cette dernière respectivement la version définitive du CCNL, conclue le 13 mai 2003, et les mesures que les administrations compétentes avaient l'intention de prendre à brève échéance. Le 28 janvier 2004, ce gouvernement a transmis à la Commission une copie du décret-loi n° 2/2004.

15 C'est dans ces conditions que la Commission, considérant que la République italienne n'avait pas exécuté complètement l'arrêt Commission/Italie, précité, a décidé d'introduire le présent recours.

Sur le manquement

Argumentation des parties

16 La Commission relève que, aux termes de l'article 22, point 3, de la version définitive du CCNL, «à l'occasion de la négociation complémentaire sera donnée application à

l'arrêt rendu par la Cour de justice [...] le 26 janvier 2001 dans l'affaire C-212/99 [...], en définissant une grille de rémunérations tenant compte de l'expérience acquise pour la catégorie des [collaborateurs et experts linguistiques]». Pour la Commission, ladite version définitive n'identifie pas elle-même une catégorie de travailleurs ayant des fonctions considérées comme équivalentes à celles des anciens lecteurs.

17 La Commission constate en outre que le décret-loi n° 2/2004 a assimilé la catégorie des anciens lecteurs à celle des chercheurs confirmés à temps partiel. Toutefois, un lecteur de langue étrangère travaillant à temps plein devrait bénéficier d'un traitement équivalent à celui d'un chercheur confirmé à temps plein, sous peine d'être pénalisé en ce qui concerne ses arriérés de salaires et ses droits à une pension de retraite. Le fait que des augmentations salariales ont été accordées aux anciens lecteurs à compter d'une certaine date ne signifierait pas, par lui-même, que la discrimination fondée sur la nationalité a été éliminée.

18 La Commission fait valoir que la République italienne n'a pas prouvé que les universités avaient versé tous les arriérés et les augmentations de salaires dus ainsi que les montants correspondant aux cotisations de sécurité sociale auxquels les anciens lecteurs avaient droit compte tenu des heures d'enseignement effectivement accomplies par ces derniers.

19 La République italienne soutient que les initiatives qui ont été prises doivent être appréciées à la lumière du système italien de réglementation du rapport d'emploi, lequel est fondé sur la négociation collective.

20 Selon ledit État membre, l'adoption du décret-loi n° 2/2004 visait précisément à faire face à l'échec de la négociation collective dans les universités. À cette fin, ce décret-loi aurait imposé aux universités défaillantes de procéder à la reconstitution de la carrière des anciens lecteurs en prenant comme paramètre de référence la rémunération du chercheur confirmé à temps partiel.

21 Les autorités italiennes allèguent que le choix de cette catégorie de travailleurs nationaux est justifié par l'impossibilité d'assimiler les fonctions de chercheur confirmé à temps plein à celles des anciens lecteurs.

22 En effet, d'une part, la responsabilité principale des chercheurs serait celle de la recherche scientifique, l'activité d'enseignement ne revêtant, dans le cadre de leurs activités, qu'un aspect secondaire et marginal. Toute autre solution aurait eu pour effet de déprécier la part réservée à l'activité de recherche scientifique dans la rémunération du chercheur universitaire.

23 D'autre part, l'analogie établie entre la profession des anciens lecteurs et celle des chercheurs confirmés à temps partiel trouverait sa raison d'être essentiellement dans l'absence d'exclusivité du rapport de travail de ces derniers avec leur employeur, ce qui leur permettait d'exercer aussi une activité relevant de la catégorie des professions libérales.

24 Dans ces conditions, l'exécution de l'arrêt Commission/Italie, précité, se limiterait à exiger que la convention collective conclue par les universités concernées soit complétée par l'ajout d'une clause énonçant les critères permettant d'assurer la conservation des droits acquis par les anciens lecteurs dans le cadre de leurs précédents rapports de travail.

Appréciation de la Cour

25 À titre liminaire, il convient de rappeler qu'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, notamment, arrêts Commission/Italie, précité, point 34, et du 9 septembre 2004, Commission/Espagne, C-195/02, Rec. p. I-7857, point 82).

26 Dès lors, ne saurait être accueilli l'argument invoqué par la République italienne selon lequel le problème de la reconnaissance des droits acquis des anciens lecteurs doit être apprécié à la lumière du système italien de réglementation du rapport d'emploi, lequel est fondé sur la négociation collective.

27 En outre, selon une jurisprudence constante, la date de référence pour apprécier l'existence d'un manquement au titre de l'article 228 CE se situe à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé émis en vertu de cette disposition (voir arrêts du 12 juillet 2005, Commission/France, C-304/02, Rec. p. I-6263, point 30, et du 14 mars 2006, Commission/France, C-177/04, Rec. p. I-2461, point 20).

28 En l'espèce, il est constant que, à la date à laquelle a expiré le délai imparti dans l'avis motivé du 30 avril 2003, la République italienne n'avait pas encore pris toutes les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt Commission/Italie, précité.

29 Ainsi qu'il résulte des points 21 et 22 de l'arrêt Commission/Italie, précité, le principe d'égalité de traitement prévu à l'article 39 CE exigeait que les anciens lecteurs, qui ont été liés par un contrat de travail à durée déterminée, conservent, au moment du remplacement de ce contrat par un contrat à durée indéterminée, tous leurs droits acquis dès la date de leur premier engagement. Cette garantie avait des conséquences non seulement du point de vue des augmentations de salaires, mais aussi quant à l'ancienneté et au versement, par l'employeur, des cotisations de sécurité sociale.

30 Il ressort du dossier que, en exécution de l'arrêt Commission/Italie, précité, la République italienne a mis en œuvre, dans une première phase, les mesures suivantes:

— à l'université de Milan, un contrat collectif relatif aux collaborateurs et experts linguistiques, signé le 27 novembre 1999, avait prévu que l'activité que ces

derniers ont exercée en tant que lecteurs de langue étrangère doit être prise en compte en vue de déterminer leur rémunération. Par suite, cette université, par lettre du 7 mai 2002, a informé le gouvernement italien que les rémunérations des collaborateurs et experts linguistiques avaient été augmentées et que les arriérés de salaires avaient été calculés sur la base d'un plafond de 450 heures annuelles d'enseignement;

— à l'université de Pise, par décisions du directeur administratif du 13 mars 2002, et du recteur du 10 mai 2002, les anciens lecteurs bénéficient des arriérés de salaires en fonction de trois échelons d'ancienneté;

— une décision du directeur administratif de l'université de «La Sapienza» de Rome, du 17 mai 2002, a établi que l'ancienneté des anciens lecteurs avait été calculée sur la base de 400 heures annuelles d'enseignement;

— l'université de Palerme a annoncé, par lettre du 27 mai 2002, qu'elle allait procéder à l'actualisation de la rémunération des anciens lecteurs sur la base des calculs qui étaient en cours;

— par décision du recteur de l'institut universitaire oriental de Naples, du 20 mai 2002, les collaborateurs et experts linguistiques ont bénéficié des arriérés de salaires calculés sur la base de 318 heures annuelles d'enseignement;

— une décision du directeur administratif de l'université de La Basilicate, du 22 mai 2002, a fixé l'ancienneté des collaborateurs et experts linguistiques en fonction de cinq échelons et d'une base forfaitaire de 400 heures annuelles d'enseignement.

31 Ces mesures ne pouvaient pas être considérées comme suffisantes ni définitives en vue de l'exécution de l'arrêt Commission/Italie, précité, et le gouvernement italien lui-même ne les a pas regardées comme telles.

32 Il y a donc lieu de constater que, nonobstant les mesures énoncées au point 30 du présent arrêt, le manquement persistait à la date à laquelle a expiré le délai imparti dans l'avis motivé.

33 La Commission ayant conclu à la condamnation de la République italienne au paiement d'une astreinte, il convient d'établir si le manquement reproché a perduré jusqu'à l'examen des faits par la Cour (voir arrêts précités du 12 juillet 2005, Commission/France, point 31, et du 14 mars 2006, Commission/France, point 21).

34 Le 14 janvier 2004, la République italienne a adopté le décret-loi n° 2/2004 dont l'objet était de fournir le cadre juridique et financier nécessaire pour que chacune des universités concernées soit finalement en mesure de procéder à la reconstitution précise de la carrière des anciens lecteurs.

35 Le cadre juridique établi par le décret-loi n° 2/2004 est fondé sur deux principes en vertu desquels, sauf traitements éventuellement plus favorables:

— la reconstitution de la carrière des anciens lecteurs est effectuée en prenant comme paramètre de référence la rémunération des chercheurs confirmés à temps partiel;

— cette rémunération est accordée aux anciens lecteurs proportionnellement au nombre d'heures de travail fournies, en tenant compte du fait que le plein emploi correspond à 500 heures annuelles d'enseignement.

36 Le critère des 500 heures annuelles est basé sur le nombre d'heures assuré par les collaborateurs et experts linguistiques (anciens lecteurs), tel que prévu par le CCNL pour la période 1994-1997. Il s'avère être un critère objectif, permettant de faire face aux difficultés inhérentes à une appréciation au cas par cas de la carrière de tous les anciens lecteurs. À cet égard, il suffit de rappeler que toutes les universités n'avaient pas fait état de l'existence de conventions collectives établissant les critères nécessaires pour la reconstitution précise de la carrière des anciens lecteurs.

37 En ce qui concerne le choix de la carrière des chercheurs confirmés à temps partiel en tant que catégorie de travailleurs nationaux de référence pour la reconstitution de la carrière des anciens lecteurs, il convient de constater qu'une telle option relève de la compétence des autorités nationales. Il ne ressort pas de l'arrêt Commission/Italie, précité, que la République italienne aurait été tenue d'identifier une catégorie de travailleurs comparable aux anciens lecteurs et d'assimiler complètement le traitement réservé à ces derniers à celui dont bénéficie ladite catégorie.

38 Eu égard à ce qui précède, la Cour n'est pas en mesure, sur le fondement des éléments fournis par la Commission, de constater le caractère inadéquat des paramètres indiqués aux points 36 et 37 du présent arrêt, d'autant plus qu'il apparaît que leur application ne fait pas obstacle à ce que, dans des cas particuliers, la reconstitution de la carrière des anciens lecteurs puisse être effectuée sur la base de traitements plus favorables.

39 Le décret-loi n° 2/2004 ne peut donc pas être considéré comme ayant fourni un cadre juridique incorrect afin que chacune des universités concernées soit en mesure de procéder à la reconstitution précise de la carrière des anciens lecteurs.

40 Il reste à vérifier si les actions menées par les universités concernées après l'adoption du décret-loi n° 2/2004 ont atteint les objectifs annoncés.

41 Selon la jurisprudence de la Cour, il incombe à la Commission, dans le cadre de la présente procédure, de fournir à la Cour les éléments nécessaires pour déterminer l'état d'exécution par un État membre d'un arrêt en manquement (arrêt du 4 juillet 2000, Commission/Grèce, C-387/97, Rec. p. I-5047, point 73). En outre, dès lors que la Commission a fourni suffisamment d'éléments faisant apparaître la persistance du manquement, il appartient à l'État membre concerné de contester de manière substantielle et détaillée les données présentées et leurs conséquences (arrêt du 12 juillet 2005, Commission/France, précité, point 56).

42 Il convient de constater que, outre les déclarations des universités concernées, affirmant que la reconnaissance complète des droits acquis des anciens lecteurs avait été effectuée, le gouvernement italien a présenté des tableaux détaillés relatifs à la mise en œuvre de cette reconnaissance dans chacune desdites universités.

43 Certes, les déclarations de paiement figurant au dossier ont été produites par les universités et non par les créanciers et, dans le cas de l'institut universitaire oriental de Naples, le versement a été fixé à une date postérieure au mois au cours duquel cette déclaration a été établie (octobre 2004).

44 Toutefois, les données fournies à la Cour ne sont pas susceptibles de remettre en cause les informations mentionnées au point 42 du présent arrêt.

45 Dans ces conditions, il n'existe pas d'éléments suffisants pour permettre à la Cour de conclure que, à la date de l'examen des faits par cette dernière, le manquement persiste.

46 Ainsi, l'imposition d'une astreinte ne se justifie pas.

47 Au vu des considérations qui précèdent, il y a lieu de constater que, en n'assurant pas, à la date à laquelle a expiré le délai imparti dans l'avis motivé, la reconnaissance des droits acquis aux anciens lecteurs, devenus collaborateurs et experts linguistiques, alors qu'une telle reconnaissance était garantie à l'ensemble des travailleurs nationaux, la République italienne n'a pas mis en œuvre toutes les mesures que comportait l'exécution de l'arrêt Commission/Italie, précité, et a manqué de ce fait aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 228 CE.

Sur les dépens

48 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 le manquement ayant été constaté, il y a lieu de condamner cette dernière aux dépens.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) déclare et arrête:

1) **En n'assurant pas, à la date à laquelle a expiré le délai imparti dans l'avis motivé, la reconnaissance des droits acquis aux anciens lecteurs de langue étrangère, devenus collaborateurs et experts linguistiques de langue maternelle, alors qu'une telle reconnaissance était garantie à l'ensemble des travailleurs nationaux, la République italienne n'a pas mis en œuvre toutes les mesures que comportait l'exécution de l'arrêt du 26 juin 2001, Commission/Italie (C-212/99), et a manqué de ce fait aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 228 CE.**

2) **Le recours est rejeté pour le surplus.**

3) **La République italienne est condamnée aux dépens.**

Signatures