ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

12 mai 2005 *

Dans l'affaire C-278/03,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 26 juin 2003,

Commission des Communautés européennes, représentée par M^me^ M.-J. Jonczy, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

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

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'italien.

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. C. W. A. Timmermans, (rapporteur), président de chambre, MM. C. Gulmann, R. Schintgen, G. Arestis et J. Klučka, juges,

avocat général: M^me^ C. Stix-Hackl,
greffier: M. R. Grass,

vu la procédure écrite,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que, en ne prenant pas en compte l'expérience professionnelle acquise par des ressortissants communautaires dans la fonction publique d'un autre État membre, aux fins de la participation desdits ressortissants aux concours visant au recrutement de personnel enseignant dans l'école publique italienne, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 39 CE et 3 du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 2).

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

2 Aux termes de l'article 39, paragraphe 1, CE, «[l]a libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté». Elle implique, selon le paragraphe 2 du même article, «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».

3 L'article 3 du règlement n° 1612/68 explicite les principes énoncés à l'article 39 CE en ce qui concerne, plus particulièrement, l'accès à l'emploi. Ainsi, aux termes du paragraphe 1 de cette disposition, ne sont pas applicables, dans le cadre dudit règlement, «les dispositions législatives, réglementaires ou administratives ou les pratiques administratives d'un État membre:

— qui limitent ou subordonnent à des conditions non prévues pour les nationaux la demande et l'offre de l'emploi, l'accès à l'emploi et son exercice par les étrangers,

— ou qui, bien qu'applicables sans acception de nationalité, ont pour but ou effet exclusif ou principal d'écarter les ressortissants des autres États membres de l'emploi offert.»

La réglementation nationale

4 Dans sa version applicable aux faits de la présente affaire, l'article 37 du décret législatif n° 29, portant rationalisation de l'organisation des administrations publiques et révision de la réglementation relative à l'emploi public, conformément à l'article 2 de la loi n° 421, du 23 octobre 1992 (decreto legislativo n° 29, recante razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge n° 421, 23 ottobre 1992), du 3 février 1993 (supplément ordinaire à la *GURI* n° 30, du 6 février 1993, ci-après le «décret législatif n° 29/1993»), disposait:

«1. Les ressortissants des États membres de l'Union européenne peuvent accéder aux emplois dans les administrations publiques qui n'impliquent pas l'exercice direct ou indirect de pouvoirs publics ou qui n'ont pas trait à la protection de l'intérêt national.

2. Les emplois et fonctions requérant la possession de la citoyenneté italienne ainsi que les conditions indispensables à l'accès des ressortissants visés au paragraphe 1 sont fixés par décret du président du Conseil des ministres au sens de l'article 17 de la loi n° 400 du 23 août 1988.

3. Dans le cas où aucune réglementation communautaire n'a encore été adoptée, l'équivalence des titres d'études et des titres professionnels est reconnue par décret du président du Conseil des ministres adopté sur proposition des ministres compétents. L'équivalence entre titres universitaires et titres de service pertinents aux fins de l'admission au concours et de la nomination est établie selon une procédure identique.»

La procédure précontentieuse et le recours

5 Ayant été avisée des difficultés rencontrées par plusieurs ressortissants communautaires dans le cadre de leur participation aux concours de recrutement du personnel enseignant dans l'école publique italienne, ces difficultés résultant, essentiellement, de l'absence de prise en compte, par les autorités italiennes, de l'expérience professionnelle acquise antérieurement par ces ressortissants dans d'autres États membres, la Commission a, le 24 novembre 1999, adressé une lettre à la République italienne l'invitant à présenter ses observations relatives à cette situation et à l'informer tant sur les règles applicables en la matière que sur la manière dont elle envisageait, concrètement, de résoudre lesdites difficultés.

6 Dans un premier temps, les autorités italiennes ont nié toute obligation de prendre en compte l'expérience professionnelle acquise par les ressortissants communautaires en dehors de l'Italie. Par lettre du 28 mars 2000, émanant du ministère de l'Éducation nationale, ces autorités ont en effet soutenu que, au regard des règles et des caractéristiques propres à chaque système scolaire national, il était impératif que ladite expérience soit acquise auprès d'établissements relevant du système scolaire italien. Une harmonisation préalable des critères applicables dans chaque État membre serait donc indispensable pour que les activités d'enseignement exercées par des ressortissants communautaires dans d'autres États membres que la République italienne puissent être prises en compte aux fins de la participation de ces ressortissants à des concours de recrutement dans la fonction publique italienne.

7 À la suite de l'envoi, le 6 avril 2001, d'une lettre de mise en demeure attirant l'attention des autorités italiennes sur les obligations découlant des articles 39 CE et 3 du règlement n° 1612/68, tels qu'interprétés par la Cour, notamment dans son arrêt du 23 février 1994, Scholz (C-419/92, Rec. p. I-505), le gouvernement italien a admis que la position adoptée, dans le cas d'espèce, par le ministère de l'Éducation nationale apparaissait en contradiction avec les dispositions de la réglementation nationale, lesquelles prévoiraient, à l'article 37 du décret législatif n° 29/1993,

l'obligation de prendre en compte les qualifications et l'expérience acquises dans la fonction publique d'autres États membres. Ledit gouvernement a ajouté, toutefois, que la reconnaissance de l'expérience et de l'ancienneté acquises par les ressortissants communautaires en dehors du territoire national continuait à poser un certain nombre de difficultés en raison de l'absence de mise en œuvre, par le même ministère, de la procédure prévue à l'article 37, paragraphe 3, dudit décret législatif. Selon le gouvernement italien, l'absence de transmission, à la présidence du Conseil des ministres, des documents nécessaires à l'adoption du décret fixant l'équivalence des diplômes, titres et qualifications acquis dans les autres États membres constitue, indéniablement, une méconnaissance des obligations incombant au ministère de l'Éducation nationale, mais cette méconnaissance entraînerait uniquement une violation du droit interne, la réglementation nationale étant, en soi, conforme au droit communautaire.

8 Estimant, dans ces circonstances, que le manquement persistait puisque toutes les mesures n'avaient pas été prises aux fins de rendre effective l'obligation pour les autorités italiennes de prendre en compte l'expérience et l'ancienneté acquises par des ressortissants communautaires dans les activités d'enseignement exercées en dehors de l'Italie, la Commission a, le 26 juin 2002, émis un avis motivé invitant la République italienne à prendre les mesures nécessaires pour s'y conformer dans un délai de deux mois à compter de sa notification. N'ayant obtenu aucune réponse à cet avis, la Commission a décidé d'introduire le présent recours.

Sur le recours

Argumentation des parties

9 Dans son mémoire en défense, le gouvernement italien conteste le bien-fondé du manquement reproché. Invoquant, notamment, l'article 38 du décret législatif n° 165, établissant les règles générales applicables en matière d'emploi des salariés

dans les administrations publiques (decreto legislativo n° 165, recante le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), du 30 mars 2001 (supplément ordinaire à la *GURI* n° 106, du 9 mai 2001), lequel correspond, en substance, à l'article 37 du décret législatif n° 29/1993, ainsi que le décret du président du Conseil des ministres n° 174, relatif aux règles d'accès des ressortissants des États membres de l'Union européenne aux emplois dans les administrations publiques (decreto del presidente del Consiglio dei ministri n° 174, recante le norme sull'accesso dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche), du 7 février 1994 (*GURI* n° 61, du 15 mars 1994), ce gouvernement soutient que la législation comme la pratique des autorités italiennes sont conformes aux exigences communautaires.

10 En ce qui concerne, plus particulièrement, le secteur de l'enseignement, le même gouvernement expose que le recrutement des enseignants s'effectue, en Italie, selon trois modalités distinctes à savoir, pour 50 % des postes disponibles par année scolaire, par l'intermédiaire de concours sur titres et épreuves, conformément à l'article 400 du décret législatif n° 297, portant approbation du texte unique des dispositions législatives applicables en matière d'enseignement et relatives aux écoles de tout type et de tout niveau (decreto legislativo n° 297, recante approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), du 16 avril 1994 (supplément ordinaire à la *GURI* n° 115, du 19 mai 1994, ci-après le «décret législatif n° 297/1994»), et, pour les 50 % restants, par l'intermédiaire de listes permanentes d'aptitude visées à l'article 401 du même décret législatif; des listes spéciales de suppléance, comportant les noms des enseignants habilités à effectuer des remplacements, sont enfin utilisées pour pourvoir les postes disponibles temporairement vacants.

11 Selon le gouvernement italien, aucune discrimination n'est opérée entre les ressortissants italiens et ceux des autres États membres en ce qui concerne les premier et troisième modes de recrutement du personnel enseignant puisque, dans le premier cas, à savoir celui du concours sur titres et épreuves, l'expérience professionnelle ne jouerait aucun rôle dans le cadre de la procédure de recrutement tandis que, dans le troisième cas, relatif aux hypothèses de remplacement ou de

suppléance, le décret ministériel n° 201, portant règlement relatif aux règles sur les modalités d'attribution des remplacements aux enseignants et au personnel d'éducation conformément à l'article 4 de la loi n° 124, du 3 mai 1999 (decreto ministeriale n° 201, relativo al «regolamento recante le norme sulle modalità di conferimento delle supplenze al personale docente ed educativo ai sensi dell'articolo 4 della legge 3 maggio 1999, n° 124»), du 25 mai 2000 (*GURI* n° 168, du 20 juillet 2000, ci-après le «décret ministériel n° 201/2000»), prévoirait expressément l'attribution d'un certain nombre de points correspondants aux activités d'enseignement exercées dans les écoles ou instituts universitaires des autres États membres. Le gouvernement italien renvoie plus particulièrement, à cet égard, à l'annexe A de ce décret qui, à son point E, note 9, assimilerait de telles activités à des services de la troisième catégorie, donnant droit, en Italie, à l'attribution d'un demi point par mois d'enseignement dispensé dans un autre État membre, avec un maximum de trois points par an.

12 S'agissant, en revanche, du deuxième mode de recrutement des enseignants en Italie, à savoir le recrutement opéré à partir des listes permanentes d'aptitude, le gouvernement italien ne nie pas qu'une différence de traitement existe selon que les activités d'enseignement en cause ont été exercées en Italie ou dans d'autres États membres. Ce gouvernement soutient qu'une telle différence est toutefois justifiée dans la mesure où l'enseignement dispensé à l'étranger le serait sur la base de textes, programmes et contenus différents de ceux prévus en Italie et ne présenterait pas, dès lors, le critère de «spécificité» requis par la loi italienne et donnant droit, conformément au décret ministériel n° 123, portant règlement relatif aux règles d'application des modalités adoptées en vue de compléter et de mettre à jour les listes permanentes prévues par les articles 1er, 2, 6 et 11, paragraphe 9, de la loi n° 124, du 3 mai 1999 (decreto ministeriale n° 123, relativo al «regolamento recante le norme sulle modalità di integrazione e aggiornamento delle graduatorie permanenti previste dagli articoli 1, 2, 6 e 11, comma 9, della legge 3 maggio 1999, n° 124»), du 27 mars 2000 (*GURI* n° 113, du 17 mai 2000, ci-après le «décret ministériel n° 123/2000»), à l'attribution de points supplémentaires dans le cadre de la procédure de recrutement.

Appréciation de la Cour

13 À titre liminaire, il convient de réfuter d'emblée l'argument du gouvernement italien selon lequel aucune violation du droit communautaire ne saurait être reprochée à la République italienne dès lors que sa législation est conforme à ce droit et que le manquement résulte, en l'espèce, d'une simple pratique adoptée par les autorités compétentes ou du retard pris par ces dernières dans l'adoption des mesures nécessaires à la reconnaissance de l'expérience acquise par les ressortissants communautaires dans des activités d'enseignement exercées en dehors du territoire national. En effet, un manquement peut découler de l'existence d'une pratique administrative qui viole le droit communautaire, même si la réglementation nationale applicable est, en soi, compatible avec ce droit (voir en ce sens, notamment, arrêt du 26 juin 2001, Commission/Italie, C-212/99, Rec. p. I-4923, point 31).

14 En ce qui concerne par ailleurs la matérialité de l'infraction reprochée, tirée de la violation des articles 39 CE et 3 du règlement n° 1612/68, il convient de rappeler que, selon le premier de ces deux articles tel qu'interprété par la Cour, lorsqu'un organisme public d'un État membre, à l'occasion du recrutement de personnel pour des postes qui ne relèvent pas du champ d'application de l'article 39, paragraphe 4, CE, prévoit de prendre en compte les activités professionnelles antérieures, exercées par les candidats au sein d'une administration publique, cet organisme ne peut, à l'égard des ressortissants communautaires, opérer de distinction selon que ces activités ont été exercées dans le service public de ce même État membre ou dans celui d'un autre État membre (voir, notamment, arrêt Scholz, précité, point 12).

15 Quant à l'article 3 du règlement n° 1612/68, il importe de rappeler qu'il explicite les droits énoncés à l'article 39 CE pour ce qui concerne, en particulier, l'accès à l'emploi et qu'il doit dès lors être interprété de la même façon que ce dernier article.

16 Or, en l'espèce, il ne saurait être nié que ces droits sont méconnus par la République italienne s'agissant de l'accès des ressortissants communautaires aux concours de recrutement du personnel enseignant dans l'école publique de cet État membre.

17 En ce qui concerne, en effet, le recrutement du personnel enseignant effectué à partir des listes permanentes d'aptitude qui, ainsi qu'il a été relevé au point 10 du présent arrêt, concernent la moitié des postes disponibles par année scolaire, le gouvernement italien, dans sa défense, a reconnu qu'un traitement différent était appliqué aux ressortissants communautaires selon que l'expérience professionnelle prise en compte aux fins de l'inscription sur ces listes a été acquise sur le territoire national ou dans d'autres États membres, laquelle différence est justifiée, selon lui, par l'absence d'équivalence entre les contenus et programmes de l'enseignement italien et ceux de l'enseignement dispensé en dehors de l'Italie.

18 Or, il résulte de la jurisprudence citée au point 14 du présent arrêt qu'un refus absolu de prise en compte de l'expérience acquise grâce à des activités d'enseignement exercées dans d'autres États membres, lequel refus serait fondé sur l'existence de différences entre les programmes d'enseignement desdits États, ne saurait être justifié. En effet, il ne saurait être nié qu'une expérience d'enseignement spécifique telle que celle requise par la réglementation italienne, notamment dans le secteur de l'enseignement artistique ou dans l'enseignement dispensé aux personnes handicapées, peut également être acquise dans d'autres États membres.

19 Quant au troisième mode de recrutement, évoqué au point 10 du présent arrêt, relatif au recrutement opéré sur la base des listes spéciales de suppléance, il ne paraît pas davantage de nature à garantir pleinement l'égalité de traitement requise par les articles 39 CE et 3 du règlement n° 1612/68. En effet, l'analyse des textes communiqués par le gouvernement italien au cours de la présente procédure révèle un degré différent de valorisation de l'expérience professionnelle selon que celle-ci a été acquise sur le territoire national ou dans d'autres États membres.

20 Ainsi que la Commission l'a relevé dans sa réplique, il ressort en effet du décret ministériel n° 201/2000 et, plus particulièrement, de son annexe A, point E, note 9, que les services fournis dans les écoles ou instituts universitaires des autres États membres sont toujours considérés comme relevant de la troisième catégorie figurant à ce point E, relative aux «autres activités d'enseignement», lesquelles donnent droit à l'attribution d'un demi point par mois d'enseignement dispensé, avec un maximum de trois points par année scolaire. La lecture du même décret révèle toutefois également que, en Italie, seules les activités d'enseignement exercées dans des internats ou dans des écoles maternelles, primaires, secondaires ou artistiques — que lesdites écoles soient publiques ou privées, mais reconnues ou subventionnées par l'État italien — sont considérées comme relevant des deux premières catégories dudit point E, portant, respectivement, sur les activités «spécifiques» ou «non spécifiques» d'enseignement, lesquelles donnent notamment droit, la première, à l'attribution de deux points par mois d'enseignement avec un maximum de douze points par année scolaire et, la seconde, à un point par mois d'enseignement, avec un maximum de six points par année scolaire.

21 Dans ces conditions, si l'expérience professionnelle acquise par des ressortissants communautaires en dehors du territoire national est bien prise en compte dans le cadre du recrutement opéré à partir des listes de suppléance, elle ne l'est pas toujours de la même façon qu'une expérience similaire acquise sur le territoire national, sans que la moindre justification ait été fournie, à cet égard, par le gouvernement italien.

22 Au regard de l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient donc de constater que, en ne prenant pas en compte ou, à tout le moins, en ne prenant pas en compte de manière identique, aux fins de la participation des ressortissants communautaires aux concours de recrutement du personnel enseignant de l'école publique italienne, l'expérience professionnelle acquise par ces ressortissants dans les activités d'enseignement selon que ces activités ont été exercées sur le territoire

national ou dans d'autres États membres, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 39 CE et 3, paragraphe 1, du règlement nº 1612/68.

Sur les dépens

23 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 celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

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

1) **En ne prenant pas en compte ou, à tout le moins, en ne prenant pas en compte de manière identique, aux fins de la participation des ressortissants communautaires aux concours de recrutement du personnel enseignant de l'école publique italienne, l'expérience professionnelle acquise par ces ressortissants dans les activités d'enseignement selon que ces activités ont été exercées sur le territoire national ou dans d'autres États membres, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 39 CE et 3, paragraphe 1, du règlement (CEE) nº 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté.**

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

Signatures.