



6.5.2011

COMMUNICATION AUX MEMBRES

Objet: Pétition 1278/2010, présentée par D.M., de nationalité italienne, sur le renouvellement des contrats de travail à durée déterminée et sur une prétendue violation de la directive 1999/70/CE par l'Italie

Pétition 1302/2010, présentée par M.R., de nationalité italienne, sur le renouvellement des contrats de travail à durée déterminée et une violation présumée de la directive 1999/70/CE par l'Italie

Pétition 1525/2010, présentée par Valeria Pizzati, de nationalité italienne, sur le renouvellement des contrats de travail à durée déterminée et la violation présumée de la directive 1999/70/CE par l'Italie

1. Résumé de la pétition

Pétition 1278/2010

Le pétitionnaire dénonce une prétendue violation de la part des autorités italiennes dans l'application de la directive 1999/70/CE concernant l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, transposée dans le droit national par le décret législatif n° 368/01.

Le pétitionnaire affirme plus précisément que le renouvellement perpétuel des contrats à durée déterminée constitue une violation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Pétition 1302/2010

La pétitionnaire dénonce une violation présumée, de la part des autorités italiennes, de la directive 1999/70/CE concernant l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, transposée dans le droit national par le décret législatif n° 368/01. La pétitionnaire affirme plus

précisément que le renouvellement continu des contrats à durée déterminée constitue une violation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Pétition 1525/2010

La pétitionnaire dénonce la violation présumée par les autorités italiennes de la directive 1999/70/CE concernant l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, transposée dans le droit national par le décret législatif n° 368/01. Elle affirme plus particulièrement que le renouvellement continu des contrats à durée déterminée constitue une violation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

2. Recevabilité

Déclarée recevable le 7 février 2011. La Commission a été invitée à fournir des informations (article 202, paragraphe 6, du règlement).

Déclarée recevable le 8 février 2011. La Commission a été invitée à fournir des informations (article 202, paragraphe 6, du règlement).

Déclarée recevable le 18 mars 2011. La Commission a été invitée à fournir des informations (article 202, paragraphe 6, du règlement).

3. Réponse de la Commission, reçue le 6 mai 2011.

Les pétitions

Dans la pétition 1278/2010, le pétitionnaire indique que la mise en œuvre insuffisante de la protection contre le renouvellement abusif des contrats à durée déterminée lui a porté préjudice. Selon lui, les écoles italiennes ne respectent pas l'article 5, paragraphe 4, alinéa a), du décret législatif 368/01, qui stipule qu'un ou plusieurs contrats d'une durée supérieure à trois ans doivent être considérés comme des contrats à durée indéterminée.

Le pétitionnaire indique qu'il a été renvoyé sans préavis en septembre 2010 par le ministère italien de l'éducation, des universités et de la recherche, par l'intermédiaire du bureau provincial de Catane, après avoir presté depuis 2004 onze contrats à durée déterminée en qualité d'auxiliaire technique et administratif (personnel ATA). Le pétitionnaire affirme également que l'État italien échoue à assurer une protection efficace sachant que, selon lui, les tribunaux du travail se contentent de décider d'un dédommagement plutôt que de convertir les contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée.

Le pétitionnaire renvoie également à une question écrite posée par la députée Rita Borsellino à la Commission et à la réponse du commissaire Andor.

Dans la pétition 1302/2010, la pétitionnaire indique que la mise en œuvre insuffisante de la protection contre le renouvellement abusif des contrats à durée déterminée lui a porté préjudice. La pétitionnaire indique qu'elle a été renvoyée sans préavis en septembre 2010 après avoir presté depuis 2004 une série de sept contrats à durée déterminée en qualité d'auxiliaire technique et administrative (personnel ATA). Elle affirme également que l'État italien n'assure pas une protection efficace, sachant que selon elle les tribunaux du travail se contentent de décider d'un dédommagement plutôt que de convertir les contrats à durée

déterminée en contrats à durée indéterminée. Elle estime que l'attribution d'un dédommagement est inefficace et inadéquat.

Dans la pétition 1525/2010, la pétitionnaire indique que la mise en œuvre insuffisante de la protection contre le renouvellement abusif des contrats à durée déterminée lui a porté préjudice. Elle indique qu'elle a été engagée pour une série de neuf contrats à durée déterminée, un dixième courant toujours jusqu'en juin 2011. Elle considère cette situation comme une entorse grave à l'accord-cadre annexé à la directive 1999/70/CE et affirme qu'elle lui a porté préjudice.

Elle dénonce de surcroît le caractère inadéquat de la protection fournie par les tribunaux du travail, dans la mesure où ils se contentent de décider d'un dédommagement, ce qui réduit l'efficacité et le bien-fondé des sanctions utilisées dans la pratique.

Les commentaires de la Commission sur les pétitions

Dans la question E-2354/10, l'honorable parlementaire Rita Borsellino a également abordé la situation des auxiliaires techniques et administratifs (le personnel ATA) travaillant dans l'enseignement public depuis plusieurs années sur la base de contrats à durée déterminée successifs. La question renvoie à l'arrêt rendu par la Cour de justice européenne dans l'affaire C-212/04 *Adeneler*, dans lequel elle a statué qu'une disposition nationale qui considère comme successifs les seuls contrats de travail à durée déterminée qui sont séparés par un laps de temps inférieur ou égal à 20 jours ouvrables est contraire au droit de l'Union.

L'Italie a transposé la directive 1999/70/CE au moyen du décret législatif n° 368 du 6 septembre 2001 (modifié). L'article 4 de ce décret précise qu'un contrat à durée déterminée ne peut être reconduit qu'à une seule reprise, pour une durée totale de trois ans au maximum. L'article 5 établit les modalités de conversion des contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée dans un délai de dix jours à compter de la date d'expiration d'un contrat de six mois ou moins, et dans un délai de vingt jours à compter de la date d'expiration d'un contrat de plus de six mois. Par ailleurs, l'article 5 (4-bis) stipule que sauf indication contraire dans les conventions collectives, lorsqu'à la suite d'une succession de contrats à durée déterminée visant la réalisation de tâches équivalentes, une relation professionnelle entre le même employeur et le même travailleur a dépassé un total de 36 mois, prolongations et renouvellements inclus, la relation professionnelle est de ce fait considérée comme un contrat à durée indéterminée, indépendamment des périodes d'interruption entre deux contrats.

Au mois d'avril 2010, la Commission a contacté les autorités italiennes pour leur demander si l'engagement d'auxiliaires techniques et administratifs dans l'enseignement public sur la base de contrats à durée déterminée successifs respectait la législation italienne de transposition.

En juillet 2010, les autorités italiennes ont informé la Commission que le droit italien place les travailleurs du secteur éducatif dans une catégorie à part (voir l'article 4, paragraphe 1, de la loi n° 124/99 et l'article 1, paragraphe 1, alinéa a), du décret ministériel n° 430/00), permettant de ne pas mentionner la nature causale du premier contrat à durée déterminée, comme prévu de manière générale dans le règlement interne régissant toutes les autres relations professionnelles à durée déterminée, de renouveler les contrats indépendamment de l'existence de besoins permanents et à long terme et de ne pas prendre de dispositions concernant la durée totale maximale des contrats ou des relations professionnelles à durée

déterminée, le nombre de renouvellements de ces contrats ou relations ou, dans des circonstances normales, la durée de la période comprise entre deux renouvellements ou, dans le cas d'emplois d'enseignants temporaires annuels, de la période correspondant aux vacances d'été, lorsque les activités scolaires sont suspendues ou fortement réduites.

Les autorités italiennes ont également déclaré que la question des renouvellements de contrats du personnel éducatif relève du ministère de l'éducation, et que le département de l'administration publique est responsable des relations professionnelles sous une autorité publique. Toutefois, le ministère du travail a déclaré qu'au sens de l'article 36, paragraphes 1 et 2, du décret législatif n° 165/2001 (loi consolidée (TU) sur la fonction publique), les pouvoirs publics sont connus pour utiliser exclusivement des contrats à durée indéterminée pour leurs besoins normaux, mais qu'à la suite de besoins temporaires ou exceptionnels, ils peuvent utiliser les formes de contrat flexibles pour le recrutement et l'engagement de personnel stipulées dans le Code civil et dans les lois sur les relations professionnelles au sein des entreprises (comme les contrats à durée déterminée et les contrats de formation et de travail), en fonction des procédures de recrutement en vigueur.

Elles ont souligné que l'article 36, paragraphe 5, stipule que la violation des dispositions contraignantes relatives au recrutement ou à l'engagement de travailleurs par les pouvoirs publics ne peut en aucune façon conduire à l'établissement de relations professionnelles à durée indéterminée avec ces pouvoirs publics, sans préjudice de la reconnaissance d'une responsabilité ou de l'imposition d'une sanction. Le travailleur concerné a droit à un dédommagement pour le préjudice subi, en raison de la violation des dispositions contraignantes dans le cadre de son travail. Il est cependant impossible de déterminer avec certitude si ces dispositions contraignantes comprennent des mesures visant à prévenir le renouvellement abusif des contrats à durée déterminée successifs, comme requis par la clause n° 5 de l'accord-cadre.

Les autorités italiennes ont par ailleurs souligné qu'en ce qui concerne la conversion d'une relation professionnelle à durée déterminée en une relation à durée indéterminée lorsque les durées maximales fixées par la loi sont dépassées, le décret législatif n° 78/2009, qui a donné lieu à la loi n° 102/2009, a ajouté un nouveau paragraphe 5 bis à l'article 36 concernant l'emploi dans le secteur public. Ce nouveau paragraphe stipule que les dispositions de l'article 5, paragraphe 4, alinéas c), d) et e), du décret législatif n° 368/2001 s'appliquent exclusivement au personnel recruté conformément aux procédures visées à l'article 35, paragraphe 1, alinéa b), de la loi consolidée sur la fonction publique, c.-à-d. le personnel recruté parmi les personnes enregistrées pour les qualifications et occupations ne requérant qu'un certificat de l'enseignement obligatoire, à l'exception de toute autre exigence pour des occupations spécifiques.

Dès lors, au titre de la législation susmentionnée, les sanctions relatives à la conversion d'une relation professionnelle à durée déterminée en une relation à durée indéterminée ne s'appliquent pas, en droit italien, aux relations professionnelles des auxiliaires techniques des écoles, car ils ne sont pas concernés par les dispositions visées à l'article 35, paragraphe 1, alinéa b), du décret législatif n° 165/2001. Les autorités italiennes estiment que cette exclusion n'est pas discriminatoire puisqu'elle ne concerne pas une catégorie de travailleurs spécifiques mais l'intégralité de la fonction publique.

La directive n'exige pas que l'engagement sur la base de contrats à durée déterminée successifs soit converti au terme d'une certaine période en un engagement à durée indéterminée. Elle exige à la place que des mesures soient prises à l'encontre du renouvellement abusif des contrats à durée déterminée successifs. La Cour a statué dans les affaires C-212/02 Adeneler et C-53/04 Marrosu que la conversion d'un contrat à durée déterminée en un contrat à durée indéterminée n'était pas la seule mesure permettant de prévenir les abus ni une conséquence inévitable de la directive pour la fonction publique. D'autres mesures effectives destinées à éviter et, le cas échéant, à sanctionner une utilisation abusive de contrats à durée déterminée successifs peuvent satisfaire aux exigences de la directive, en remplaçant la conversion.

Ces pétitions font à nouveau état d'allégations d'utilisation abusive de contrats à durée déterminée successifs pour les auxiliaires techniques et administratifs dans l'enseignement public, question ayant déjà fait l'objet d'enquêtes de la part de la Commission, et au sujet de laquelle les autorités italiennes ont déjà été contactées. La réponse des autorités italiennes suggère qu'aucune mesure n'est actuellement en vigueur pour prévenir l'utilisation abusive de ces contrats à durée déterminée. Par ailleurs, il ne semble pas exister de cadre législatif plus vaste qui pourrait être utilisé pour prévenir les abus. Ces conclusions ressortent de la correspondance échangée avec les autorités italiennes, dans laquelle elles ont simplement informé la Commission que les mesures habituelles visant à prévenir les abus ne s'appliquaient pas à cette catégorie d'employés du secteur public.

Puisqu'il n'existe pas de dérogation pour la catégorie d'employés du secteur public en question¹, la clause n° 5 de l'accord-cadre s'applique à l'engagement d'auxiliaires techniques et administratifs dans l'enseignement public. D'autre part, étant donné que les autorités italiennes n'ont pas fourni d'informations concernant les mesures qui pourraient être en place pour prévenir l'utilisation abusive de contrats à durée déterminée successifs pour les auxiliaires techniques et administratifs, la Commission ne peut que déduire qu'il n'y en a pas d'effectives.

Conclusion

La Commission estime que les allégations des pétitionnaires concernant la pratique des autorités italiennes d'engager des auxiliaires techniques et administratifs sur la base de contrats à durée déterminée successifs sont fondées, puisqu'il ne semble pas exister de mesures destinées à prévenir les abus, ce qui est contraire au droit de l'Union européenne. La Commission a déjà entamé les démarches nécessaires pour amener l'Italie à se conformer au droit européen.

¹ Voir les paragraphes 28 à 30 de l'affaire C-307/05, Yolanda Del Cerro Alonso/Osakidetza-Servicio Vasco de Salud, rapports 2007 de la Cour européenne, page I-07109.