

DÉCISION SUR LE BIEN-FONDÉ

Adoption: 18 octobre 2016

Notification: 14 novembre 2016

Publicité: 15 mars 2017

Associazione sindacale « La Voce dei Giusti » c. Italie

Réclamation n° 105/2014

Le Comité européen des Droits sociaux, comité d'experts indépendants institué en vertu de l'article 25 de la Charte sociale européenne (« le Comité »), lors de sa 288^e session, dans sa composition suivante :

Giuseppe PALMISANO, Président
Monika SCHLACHTER, Vice-Présidente
Petros STANGOS, Vice-Président
Lauri LEPPIK, Rapporteur général
Colm O'CONNOR
Elena MACHULSKAYA
Karin LUKAS
Eliane CHEMLA
József HAJDU
Marcin WUJCZYK
Krassimira SREDKOVA
Raul CANOSA USERA
Marit FROGNER
François VANDAMME

Assisté de Régis BRILLAT, Secrétaire exécutif,

Après avoir délibéré le 5 septembre 2016 et le 18 octobre 2016,

Sur la base du rapport présenté par Karin LUKAS,

Rend la décision suivante, adoptée à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. La réclamation présentée par *Associazione sindacale « La Voce dei Giusti »* (« *La Voce dei Giusti* ») a été enregistrée le 22 avril 2014. Elle a été transmise au Gouvernement de l'Italie (« le Gouvernement ») le 22 mai 2014.

2. *La Voce dei Giusti* allègue que la situation de l'Italie est en violation de l'article 10 de la Charte sociale européenne révisée (« La Charte ») ainsi que de l'article E combiné à l'article 10 de la Charte en ce que la législation nationale déterminant et définissant les exigences et conditions d'obtention de la spécialisation au soutien scolaire destiné aux élèves porteurs de handicap empêche les enseignants qui relèvent de la dénommée troisième catégorie (« *III fascia* ») sur listes d'aptitude d'accéder librement aux cours de formation pertinents.

3. Le Comité a déclaré la réclamation recevable le 17 mars 2015. La décision de recevabilité a été communiquée aux parties le 24 mars 2015. Le même jour, le Gouvernement a également été invité à soumettre, avant le 28 mai 2015, un mémoire sur le bien-fondé de la réclamation.

4. Le 24 mars 2015, se référant à l'article 7§1 du Protocole prévoyant un système de réclamations collectives (« le Protocole »), le Comité a invité les Etats parties audit Protocole et les Etats ayant fait une déclaration en application de l'article D§2 de la Charte à lui transmettre leurs éventuelles observations sur le bien-fondé de la réclamation avant le 28 mai 2015.

5. Aucune observation de cette nature n'a été reçue.

6. Le 26 mai 2015, le Gouvernement a demandé un report de la date limite fixée pour la présentation du mémoire sur le bien-fondé. Le Président a prorogé ce délai au 26 juin 2015.

7. Le mémoire du Gouvernement sur le bien-fondé a été enregistré le 15 juin 2015.

8. En application de l'article 31§2 du Règlement du Comité, (« le Règlement »), le Président du Comité a invité l'organisation réclamante à présenter jusqu'au 4 septembre 2015 une réplique au mémoire du Gouvernement. La réplique de *La Voce dei Giusti* a été enregistrée au Secrétariat le 3 septembre 2015.

CONCLUSIONS DES PARTIES

A – L'organisation réclamante

9. *La Voce dei Giusti* demande au Comité de dire que la législation italienne déterminant les conditions d'obtention de la spécialisation au soutien scolaire destiné aux élèves porteurs de handicap, empêche les enseignants qui relèvent de la troisième catégorie sur listes d'aptitude d'accéder librement aux cours de formation pertinents, en violation de l'article 10 de la Charte et de l'article E combiné à l'article 10 de la Charte.

B – Le Gouvernement défendeur

10. Le Gouvernement invite le Comité à dire que la législation italienne est conforme à l'article 10 de la Charte et à l'article E combiné à l'article 10 de la Charte au motif qu'il n'y a pas de discrimination entre les enseignants titulaires de l'habilitation à enseigner (*abilitazione*) et ceux qui relèvent de la troisième catégorie sur listes d'aptitude. Par conséquent il invite le Comité à déclarer la réclamation mal fondée.

DROIT ET PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

I. Droit

1. Constitution

11. La Constitution de la République italienne du 1^{er} janvier 1948 est rédigée ainsi :

Article 33

« L'art et la science sont libres ainsi que leur enseignement.

La République fixe les règles générales concernant l'instruction et crée des écoles publiques pour tous les ordres et tous les degrés.

Les organismes privés et les particuliers ont le droit de créer des écoles et des établissements d'éducation, sans charges pour l'État.

La loi, en fixant les droits et les obligations des écoles ne relevant pas de l'État et qui demandent la parité, doit assurer à celles-ci une pleine liberté et à leurs élèves un traitement scolaire équivalent à celui des élèves des écoles publiques.

Un examen d'État est établi pour l'admission aux divers ordres et degrés des écoles ou à la fin de ces divers ordres et degrés et pour l'obtention des titres d'aptitude professionnelle.

Les instituts de haute culture, les universités et les académies ont le droit de se donner des statuts autonomes dans les limites fixées par les lois de l'État. »

Article 97

« Les services publics sont organisés suivant les dispositions de la loi, de manière à assurer le bon fonctionnement et l'impartialité de l'administration.

L'organisation des services détermine la compétence, les attributions et les responsabilités particulières des hauts fonctionnaires.

L'accès aux emplois des administrations publiques a lieu par concours, hormis dans les cas fixés par la loi. »

2. Législation et réglementation

12. Le Code civil italien est rédigé ainsi :

Article 2229 – Exercice des professions intellectuelles

« 1. La loi détermine les professions intellectuelles dont l'exercice nécessite l'inscription sur des liste ou registres établis à cet effet.

2. Le contrôle du respect des conditions requises pour l'inscription sur ces listes ou registres, la tenue de ces derniers et l'exercice du pouvoir disciplinaire sur celles et ceux qui y sont inscrits sont confiés aux associations professionnelles, sous la supervision de l'Etat, sauf si la loi en dispose autrement.

3. Le refus d'inscription ou la radiation des liste ou registres, de même que les mesures disciplinaires entraînant la perte ou la suspension du droit d'exercice de la profession peuvent faire l'objet d'un recours juridique selon les modalités et délais fixés par les textes de loi régissant ces questions. »

Article 2231 – Défaut d'inscription

« 1. Lorsque l'exercice d'une activité professionnelle est subordonné à l'inscription sur une liste ou registre, toute prestation fournie par une personne qui n'y est pas inscrite ne donne pas le droit d'intenter une action en vue d'obtenir le règlement de la rémunération y afférente.

2. La radiation d'une liste ou d'un registre met fin au contrat en cours, sans préjudice du droit du prestataire au remboursement des dépenses qu'il a supportées et à une indemnisation correspondant à l'utilité du travail effectué. »

13. Le Code pénal italien est rédigé ainsi :

Article 348 – Exercice illégal d'une profession

« Quiconque exerce illégalement une profession qui requiert une autorisation spéciale de l'Etat est passible d'une peine de six mois de prison ou d'une amende de 103 à 516 € »

14. La loi n° 517 du 4 août 1977 relative à l'évaluation des élèves et à l'abolition de l'examen de rattrapage ainsi que d'autres règles modifiant l'organisation à l'école est rédigée ainsi :

Article 7

« [...] »

Dans le cadre de la programmation visée à l'alinéa précédent, des formules d'intégration et de soutien ont été prévues pour les élèves porteurs de handicap, formules pour lesquelles il doit être fait appel à des enseignants – titularisés ou recrutés sous contrat à durée indéterminée – qui exercent dans le cycle inférieur de l'enseignement secondaire, possèdent un diplôme de spécialisation particulière et sollicitent une telle affectation, dans la limite d'un intervenant par classe accueillant des élèves porteurs de handicap [et à raison d'un maximum de six heures par semaine].

[...] »

15. La loi n° 104 du 5 février 1992, loi-cadre pour l'assistance, l'intégration sociale et les droits des personnes handicapées, est rédigée ainsi :

Article 13 - Intégration scolaire

« 1. L'intégration scolaire des personnes handicapées dans les sections et les classes ordinaires des établissements d'enseignement de tous types et de tous niveaux, ainsi que dans les établissements universitaires, passe également, sans préjudice des dispositions des lois n° 360 du 11 mai 1976 et n° 517 du 4 août 1977, telles que modifiées, par:

- a) la programmation coordonnée des services scolaires et des services sanitaires, sociaux, culturels, récréatifs, sportifs et autres activités locales gérées par des structures relevant du secteur public ou du secteur privé. A cette fin, les collectivités locales, les instances scolaires et les commissions sanitaires locales, agissant dans le cadre de leurs compétences respectives, définissent les accords-cadres visés à l'article 27 de la loi n° 142 du 8 juin 1990. Les orientations relatives à la conclusion des accords-cadres sont fixées dans les trois mois qui suivent la date d'entrée en vigueur de la présente loi, par la voie d'un décret pris par le Ministre de l'Education, de concert avec les Ministres des Affaires sociales et de la Santé. Les accords-cadres visent à mettre en place, exécuter et contrôler conjointement des projets personnalisés d'éducation, de réhabilitation et de socialisation, et portent également sur des formes d'intégration entre des activités scolaires et extrascolaires. Ils définissent par ailleurs les conditions auxquelles doivent répondre les structures publiques et privées pour pouvoir participer aux activités coordonnées de collaboration ;
- b) la mise à la disposition des établissements scolaires et des universités d'équipements techniques et de matériel didactique, ainsi que tout autre type d'aides techniques, sans préjudice de la mise à disposition individuelle d'aides et dispositifs fonctionnels nécessaires à l'exercice effectif du droit à l'étude, y compris par le biais d'accords passés avec des centres spécialisés dans l'orientation pédagogique ou la production et l'adaptation de matériel didactique spécifique ;
- c) la programmation par l'université d'interventions adaptées aux besoins de l'intéressé ou à la spécificité du plan éducatif personnalisé ;
- d) l'attribution, par la voie d'un décret pris par le Ministre des Universités et de la Recherche scientifique et technologique dans les trois mois suivant la date d'entrée en vigueur de la présente loi, d'interprètes professionnels déployés dans les universités en vue de faciliter la fréquentation et l'apprentissage des étudiants atteints de surdité ;
- e) l'expérimentation visée par le décret n° 419 du 31 mai 1974 du Président de la République, qui peut être réalisée dans les classes fréquentées par des élèves porteurs de handicap.

[...]

3. Les établissements scolaires de tous types et de tous niveaux, sans préjudice de l'obligation faite aux collectivités locales, aux termes du décret n° 616 du 24 juillet 1977 du Président de la République, tel que modifié, de favoriser l'autonomie et la communication personnelle des élèves porteurs d'un handicap physique ou sensoriel doivent assurer des activités de soutien auxquelles sont affectés des enseignants de soutien.

4. Dans le cycle supérieur de l'enseignement secondaire, les postes de soutien sont déterminés à partir du tableau des effectifs en service à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, dans une proportion au moins égale à celle prévue pour les autres niveaux d'instruction et, en tout état de cause, dans les limites des ressources financières réservées à cet effet par l'article 42, alinéa 6, lettre h).

5. Des activités de soutien pédagogique doivent être assurées dans les cycles inférieurs et supérieurs de l'enseignement secondaire, priorité devant être donnée aux initiatives expérimentales visées à l'alinéa 1 e) ; leur exécution doit être confiée à des enseignants de soutien.

6. Les enseignants assument la responsabilité commune des sections et classes dans lesquelles ils interviennent ; ils participent à la définition des programmes éducatifs et pédagogiques ainsi qu'à l'élaboration et au contrôle des activités qui sont du ressort des conseils interclasses, des conseils de classe et des collèges des enseignants.

[...]

Article 14 - Modalités de mise en œuvre de l'intégration

1. Le Ministre de l'Education propose des formations et cours de perfectionnement destinés à permettre au personnel enseignant d'acquérir les connaissances nécessaires en matière d'intégration scolaire des étudiants handicapés, au sens de l'article 26 du décret n° 399 du 23 août 1988 du Président de la République, dans le respect des modalités régissant la coordination avec le ministère des Universités et de la Recherche scientifique et technologique visées à l'article 4 de la loi n° 168 du 9 mai 1989. Le Ministre de l'Education veille également :

a) à prévoir des formes systématiques d'orientation convenant plus particulièrement aux personnes handicapées, et ce au plus tard à compter de la première année du premier cycle de l'enseignement secondaire ;

b) à faire en sorte, dans la programmation scolaire individualisée, d'organiser l'activité éducative et pédagogique en aménageant les sections et classes, y compris les classes ouvertes, selon un critère de flexibilité ;

c) à garantir la continuité éducative entre les différents niveaux de scolarité, ce qui suppose que des formes obligatoires de concertation entre les enseignants du cycle inférieur et du cycle supérieur soient mises en place et que la scolarisation de la personne handicapée soit poussée à son maximum, tous types et niveaux d'enseignement confondus, en autorisant de repousser jusqu'à 18 ans l'âge de fin de scolarité obligatoire ; dans l'intérêt de l'élève, sur délibération du collège professoral et après avis des spécialistes visés à l'article 4, alinéa 2, lettre l) du décret n° 416 du 31 mai 1974 du Président de la République, le triplement d'une année de cours peut être autorisé sur proposition du conseil de classe ou du conseil interclasses.

[...]

6. Le recours, pour les postes de soutien, à des enseignants ne possédant pas les qualifications spécialisées requises n'est autorisé qu'en l'absence d'enseignants spécialisés titularisés ou auxiliaires.

[...]. »

16. La loi n° 124 du 3 mai 1999 portant dispositions urgentes en matière de personnel éducatif est rédigée ainsi :

Article 4 - Remplacements

« 1. Les postes d'enseignants qui sont effectivement vacants et disponibles avant le 31 décembre et qui devraient le rester pour toute l'année scolaire devront, si les dotations organiques provinciales en personnels enseignants titularisés ou le recours aux effectifs en surnombre s'avèrent insuffisants, et dans l'hypothèse où ces postes n'ont pas déjà été attribués à quelque titre que ce soit à des enseignants titularisés, être pourvus par des remplaçants employés sur la base d'un contrat annuel, en attendant que soient menées à bien les procédures de concours pour le recrutement de personnels titularisés.

2. Les postes d'enseignants qui ne sont pas vacants et qui seront de fait disponibles avant le 31 décembre et jusqu'à la fin de l'année scolaire devront être pourvus par des remplaçants sous contrat temporaire à effectuer jusqu'à la fin des activités pédagogiques. Il sera également procédé au recrutement de remplaçants employés sur la base d'un contrat temporaire jusqu'à la fin des activités pédagogiques pour assurer les heures de cours qui ne peuvent être considérés comme des postes d'enseignants ou des postes à horaires réduits.

3. Dans les cas autres que ceux visés aux alinéas 1 et 2, il est fait appel à des remplaçants temporaires.

4. Les postes des dotations organiques provinciales ne peuvent en aucun cas être pourvus par le recrutement de personnels enseignants non titularisés.

5. Le Ministre de l'Education établira, par l'adoption d'un décret selon la procédure prévue par l'article 17, alinéas 3 et 4 de la loi n° 400 du 23 août 1988, un règlement régissant l'attribution des remplacements annuels et temporaires conformément aux critères énoncés aux alinéas ci-après.

6. Pour l'attribution des remplacements annuels et des remplacements temporaires se terminant à la fin des activités pédagogiques, il est fait appel aux listes de classement permanentes visées à l'article 401 du texte unique, tel que remplacé par l'alinéa 6 de l'article 1^{er} de la présente loi.

7. Pour l'attribution des remplacements temporaires visés à l'alinéa 3, il est fait appel aux listes de classement établies par circonscription ou par établissement. Les critères, modalités et conditions de constitution de ces listes obéissent aux principes de simplification et d'allègement des procédures, en tenant compte aussi de la somme de documents à produire par les candidats.

8. Les personnes inscrites sur les listes de classement permanentes visées à l'article 401 du texte unique, tel que remplacé par l'alinéa 6 de l'article 1^{er} de la présente loi, sans préjudice de l'article 40, alinéa 2 de la loi n° 449 du 27 décembre 1997, jouissent, dans l'ordre d'attribution, d'une priorité absolue pour les remplacements temporaires dans les établissements scolaires auxquels elles ont adressé leur demande. Pour les établissements d'enseignement secondaire et artistique, la priorité absolue leur est donnée dans les seules des catégories de concours de la liste de classement permanente sur laquelle elles figurent.

9. Les candidats qui, à l'issue des concours sur titres et épreuves donnant accès à l'enseignement élémentaire, ont été inscrits sur la liste de classement établie en fonction des qualifications et qui ont réussi l'épreuve facultative destinée à vérifier la maîtrise d'une ou de plusieurs langues étrangères sont prioritaires dans l'attribution des remplacements de postes dont les titulaires assurent l'enseignement de la langue étrangère en question.

10. L'attribution de remplaçants temporaires est exclusivement autorisée pour la période pendant laquelle les exigences de service perdurent effectivement. Ils sont rétribués dans la limite de la durée du remplacement effectué.

[...]

14-bis. Les contrats à durée déterminée conclus pour l'attribution des remplacements visés aux alinéas 1, 2 et 3 qui s'avèrent nécessaires pour garantir le maintien du service scolaire et éducatif ne peuvent être convertis en des contrats de travail à durée indéterminée qu'en cas de titularisation, au sens des dispositions en vigueur et sur la base des listes de classement prévues par la présente loi et par l'article 1^{er}, alinéa 605, lettre c) de la loi n° 296 du 27 décembre 2006, telle que modifiée. »

17. Le décret du ministre de l'Instruction publique n° 201 du 25 mai 2000 portant règlement de l'octroi d'emplois temporaires au personnel enseignant et éducatif au sens de l'article 4 de la loi n° 124/99 est rédigé ainsi :

Article 5 – Listes de classement par circonscription ou par établissement

« 1. Pour procéder aux remplacements visés à l'article 7, le directeur de l'établissement scolaire constitue, sur la base des demandes présentées conformément à l'alinéa 6, une liste de classement qui tient compte des besoins pédagogiques de l'établissement, et ce selon les critères énoncés à l'alinéa 3.

2. Les diplômes et qualifications autorisant l'inscription sur les listes de classement établies par circonscription ou établissement scolaire sont ceux indiqués dans les dispositions en vigueur régissant l'accès aux postes correspondants occupés par des enseignants titularisés.

3. Chaque poste fait l'objet d'une liste comportant trois catégories, dont l'ordre de priorité doit être respecté et qui sont composées comme suit :

Catégorie I : comprend les candidats inscrits sur la liste de classement permanente pour le même poste ou la catégorie de concours à laquelle se réfère la liste de classement établie par circonscription ou par établissement ;

Catégorie II : comprend les candidats non inscrits sur la liste de classement permanente correspondante qui présentent les qualifications spéciales ou une équivalence particulière pour le concours auquel se réfère la liste de classement établie par circonscription ou par établissement ;

Catégorie III : comprend les candidats qui présentent les diplômes requis pour l'accès au poste d'enseignement proposé.

[...] »

18. Le décret du ministre de l'Education, des Universités et de la Recherche n° 131 du 13 juin 2007 portant règlement de l'octroi d'emplois temporaires au personnel enseignant et éducatif au sens de l'article 4 de la loi n° 124/99 est rédigé ainsi :

Article 6 – Listes d'enseignants de soutien

« 1. S'agissant des disponibilités de postes pour les activités de soutien pédagogique aux élèves porteurs d'un handicap psychomoteur, visuel ou auditif, des listes d'enseignants de soutien sont constituées pour les établissements scolaires de tous types et de tous niveaux, sur lesquelles peuvent figurer les candidats détenteurs du certificat d'aptitude à l'enseignement de matières communes et du certificat spécialisé connexe d'aptitude à l'enseignement de soutien. Lesdites listes sont organisées selon une subdivision en catégories identique à celle indiquée au troisième alinéa de l'article 5 ci-dessus ; dans le cycle supérieur de l'enseignement secondaire, des listes distinctes sont établies pour chacune des disciplines, selon la subdivision utilisée pour les fonctions confiées aux enseignants. Les candidats sont repris sur les listes d'enseignants de soutien pour l'enseignement maternel et primaire, sur lesquelles ils sont rangés dans la même catégorie et avec le même score que sur les listes de classement sur lesquelles ils figurent. Les candidats sont repris sur une liste d'enseignants de soutien pour le cycle inférieur de l'enseignement secondaire en fonction de la meilleure place qu'ils occupent dans une catégorie sur une liste de classement établie pour le cycle inférieur de l'enseignement secondaire, et du score obtenu dans cette catégorie. Les candidats sont repris sur les listes de soutien distinctes pour le cycle supérieur de l'enseignement secondaire en fonction de la meilleure place qu'ils occupent dans une catégorie (et du score obtenu dans celle-ci) sur une liste de classement établie pour le cycle supérieur de l'enseignement secondaire qui concerne la même discipline.

2. Pour l'attribution de postes d'enseignants, tous types et niveaux d'enseignement confondus, il convient, lorsque les listes correspondantes sont épuisées, avant de solliciter des candidats ne possédant pas de certificat d'aptitude spécialisé, de proposer des remplacements, selon des modalités définies par arrêté ministériel, à des candidats inscrits sur des listes de classement qui possèdent le certificat spécialisé précité, même s'ils l'ont obtenu après le délai fixé pour l'inclusion sur les listes d'enseignants de soutien.

3. Dans le cycle supérieur de l'enseignement secondaire, en cas d'épuisement de la liste d'enseignants de soutien propre à la discipline pour laquelle il faut trouver un remplacement tel qu'il ressort de la réglementation en vigueur, il sera procédé, pour l'attribution du poste, au croisement des listes d'enseignants établies pour les autres disciplines.

Article 7 – Remplacements attribués à l'aide des listes de classement par circonscription et par établissement

[...]

9. En cas d'épuisement de la liste de classement établie par circonscription et par établissement scolaire, le directeur de l'établissement utilisera, pour procéder aux remplacements, les listes de classement établies pour les autres établissements de la province, selon un critère de proximité et après avoir passé les arrangements nécessaires avec les directeurs d'établissements concernés.

[...] »

19. Le décret du ministre de l'Education, des Universités et de la Recherche n° 249 du 10 septembre 2010 portant règlement de la « définition de la discipline des conditions et des modalités de la formation initiale des enseignants des écoles maternelle, primaire et secondaire du premier et second degré, au sens de l'article 2, paragraphe 416 de la loi n° 244 du 24 décembre 2007 », tel que modifié par le décret ministériel n° 81 du 25 mars 2013, est rédigé ainsi :

Article 3 – Parcours de formation

« [...]

4. Font partie intégrante des parcours de formation aux fins des objectifs visés à l'article 2:

[...]

c) l'acquisition des aptitudes pédagogiques propres à favoriser l'intégration scolaire des élèves handicapés au sens des dispositions de la loi n° 104 du 5 février 1992 et de ses modifications et ajouts ultérieurs.

[...] »

Article 5 – Programmation du nombre de candidats pouvant intégrer les parcours de formation

« 1. Le Ministre de l'Education, des Universités et de la Recherche fixe chaque année, par décret, le nombre de candidats pouvant intégrer les parcours visés aux articles 3 et 13.

2. Le nombre global de places disponibles chaque année pour l'accès auxdits parcours est déterminé en fonction des besoins en personnel habilité à enseigner dans les établissements du système d'instruction et de formation, après consultation du ministère de l'Economie et des Finances ainsi que du ministère de la simplification et de l'administration publique.

2-bis. La détermination des besoins visée à l'article 2 prend en compte, pour les établissements scolaires de l'Etat:

a) la programmation régionale des effectifs arrêtée conformément à l'article 39 de la loi n° 449 du 27 décembre 1997 ;

b) les quotas d'enseignants recrutés sous contrat à durée déterminée sur des postes disponibles, mais non vacants, au cours de l'année scolaire précédente.

2-ter. Le nombre de postes qui ressort du calcul effectué conformément à l'alinéa 2-bis est majoré de 30% maximum pour couvrir les besoins des écoles privées dites « paritaires » et les parcours d'instruction et de formation professionnelle des Régions.

2-quater. L'activation des parcours visés à l'alinéa 1 prend également en considération l'offre de formation des universités et des instituts d'études supérieures dans les domaines des beaux-arts, de la musique et de la danse.

3. Les modalités pratiques, la valorisation du service éventuellement rendu et des qualifications spécifiques, ainsi que les caractéristiques des épreuves d'admission aux parcours visés aux articles 3 et 13 sont fixées par la voie d'un décret spécial du Ministre de l'Education, des Universités et de la Recherche.

[...] »

Article 13 – Parcours de formation en vue de l'acquisition de qualifications spécialisées dans les activités de soutien pédagogique aux élèves handicapés

« 1. Dans l'attente de la création de filières de qualification spécifiques et de la mise en place de la réglementation des parcours de formation y afférents, les qualifications spécialisées dans les activités de soutien pédagogique aux élèves handicapés peuvent être obtenues exclusivement à l'université. Les caractéristiques des cours de formation permettant d'acquérir les qualifications dans lesdites activités, qui doivent représenter un minimum de 60 crédits, comporter au moins 300 heures de stage équivalents à 12 crédits de formation universitaire et être clairement axés sur l'enseignement maternel, primaire, secondaire inférieur et secondaire supérieur, sont définies dans le règlement des universités conformément aux critères établis par le Ministre de l'Education, des Universités et de la Recherche après consultation du Conseil universitaire national et des associations nationales compétentes. Les cours autorisés par le Ministre de l'Education, des Universités et de la Recherche sont accessibles aux enseignants qualifiés.

2. Les universités peuvent faire appel, pour assurer certains cours qui n'y sont pas dispensés, à du personnel possédant des compétences particulières dûment attestées en matière de besoins particuliers.

3. Le nombre de places disponibles dans ces parcours est fixé par le Ministre de l'Education, des Universités et de la Recherche au vu des besoins du système éducatif national et l'inscription est subordonnée à la réussite d'une épreuve d'admission mise au point par les universités.

4. A l'issue du parcours de formation, le candidat qui passe avec succès l'examen final obtient le diplôme d'enseignant de soutien dans les activités de soutien pédagogique aux élèves handicapés.

5. Les qualifications visées à l'alinéa 4 permettent de figurer sur les listes d'enseignants de soutien en vue d'un recrutement sous contrat à durée déterminée ou indéterminée sur les postes correspondants qui seraient disponibles. »

[...]

Article 15 – Dispositions transitoires et finales

« 1. Sont habilités à délivrer le certificat d'aptitude à l'enseignement dans les établissements secondaires du cycle inférieur et du cycle supérieur à l'issue du seul stage de formation active visé à l'article 10 :

[...]

1-bis. Jusqu'à l'année scolaire 2014-2015, les universités et instituts d'études supérieures dans les domaines des beaux-arts, de la musique et de la danse qui proposent les cours du

second degré à orientation pédagogique étalés sur deux ans visés dans le décret n° 137 pris par le Ministre des Universités et de la Recherche en date du 28 septembre 2007 – dès lors qu'ils possèdent des sections dédiées à l'enseignement de la musique – et dans le décret n° 82 pris par le Ministre de l'Education, des Universités et de la Recherche en date du 7 octobre 2004 élaborent et dispensent des parcours spéciaux de formation qualifiante définis dans le tableau 11-bis qui est annexé au présent décret et dont il fait partie intégrante, parcours ayant pour but d'obtenir un certificat d'aptitude à l'enseignement dans les établissements secondaires du cycle inférieur et du cycle supérieur destinés aux personnels visés à l'alinéa 1-ter, ainsi que les parcours visés à l'alinéa 16-bis relatifs à l'enseignement maternel et primaire.

1-ter. Les parcours visés à l'alinéa 1-bis sont ouverts aux enseignants non titularisés, en ce compris les professeurs de l'enseignement technico-professionnel, qui, sans avoir les qualifications ou les aptitudes exigées pour la catégorie de concours qu'ils souhaitent présenter, remplissent les conditions requises à l'alinéa 1^{er} et ont à leur actif, sur la période comprise entre les années scolaires 1999-2000 et 2011/2012 incluse, au moins trois années de service dans des écoles publiques, des établissements scolaires privés (« paritaires ») ou des centres de formation professionnelle. L'expérience acquise dans les centres de formation professionnelle concernant l'enseignement de matières figurant dans des catégories de concours n'est prise en compte qu'à la condition qu'elle ait été acquise pour se conformer à l'obligation d'instruction à partir de l'année scolaire 2008/2009. Aux fins du présent alinéa, le temps passé à assurer des services de soutien aux élèves handicapés est également pris en compte. Les candidats qui justifient de plusieurs années de service dans plusieurs catégories de concours doivent opter pour une seule de ces catégories, sans préjudice du droit d'obtenir de nouvelles qualifications dans le cadre des parcours de formation ordinaires visés à l'alinéa 1^{er}. Sont par ailleurs pris en compte dans le calcul de la durée requise aux fins du présent alinéa le service effectué, durant chaque année scolaire, dans la même catégorie de concours ou sur le même type de poste à raison d'au moins 180 jours, ainsi que celui qui peut être comptabilisé comme une année entière de service au sens de l'article 11, alinéa 14 de la loi n° 124 du 3 mai 1999. Le calcul précité intègre en outre le cumul des périodes de service effectué, durant une même année et pour la même catégorie de concours ou de poste, dans les écoles publiques, les établissements scolaires privés et les centres de formation professionnelle.

[...]

6. Le test préliminaire compte pour un maximum de 30 points, l'épreuve écrite pour un maximum de 30 points également et l'épreuve orale pour un maximum de 20 points. Des points supplémentaires peuvent être attribués en fonction des diplômes, années d'expérience et publications que peuvent faire valoir les candidats, selon les modalités indiquées à l'alinéa 13.

[...]

Article 16 – Conditionnalité financière

1. Les parcours visés dans le présent décret sont organisés par les universités et les instituts d'études supérieures dans les domaines des beaux-arts, de la musique et de la danse sans qu'il en résulte une charge nouvelle ou plus importante pour les finances publiques, comme l'exige le décret n° 306 du 25 juillet 1997 du Président de la République. »

20. Le décret du ministre de l'Education, des Universités et de la Recherche n° 62 du 13 juillet 2011 est rédigé ainsi :

Article 2 – Titres et diplômes requis pour l'accès aux différentes catégories des listes de classement par circonscription et par établissement

« 1. Conformément à l'article 5, alinéa 3 du Règlement, sont en droit de figurer dans les catégories ci-après des listes de classement par circonscription et par établissement: scolaire :

[...]

Catégorie III: les candidats qui présentent les diplômes requis pour l'accès au poste d'enseignement proposé.

[...] »

21. Le décret du ministre de l'Education, des Universités et de la Recherche n° 78 du 30 septembre 2011 relatif aux critères et modalités pour la tenue des cours de formation pour l'acquisition de la spécialisation aux activités de soutien au sens des articles 5 et 13 du décret ministériel n° 249/2010 est rédigé ainsi :

Article 2 – Cours de spécialisation pour les activités de soutien

« 1. Le profil de l'enseignant de soutien, les thèmes des épreuves d'admission, le cursus, les activités menées en ateliers, les stages, les crédits de formation universitaire et les volets relatifs à l'organisation des cours de spécialisation pour les activités de soutien font l'objet des annexes A, B et C, qui font partie intégrante du présent décret.

2. Le nombre d'étudiants auxquels s'adressent ces cours est prédéterminé. Il est fixé chaque année par le Ministre de l'Education, des Universités et de la Recherche, conformément à l'article 5 du décret n° 249 pris le 10 septembre 2010 par ce même Ministre, sur la base de la programmation régionale des effectifs du corps enseignant et en fonction des besoins spécifiques en personnels spécialisés dans le soutien pédagogique des élèves handicapés.

[...]

Article 5 - Destinataires

1. Les cours sont réservés aux enseignants qui possèdent un certificat d'aptitude à l'enseignement au niveau d'études pour lequel ils souhaitent obtenir un diplôme de spécialisation dans les activités de soutien, et qui figurent sur la liste de classement des candidats admis à suivre le cours, dans les conditions visées à l'article 6, alinéa 9.

Article 6 – Admission aux cours

[...]

9. Sont versés sur la liste d'admission au cours, dans la limite des postes faisant l'objet d'un avis de concours, les candidats ayant réussi l'épreuve orale, la note obtenue aux épreuves visées aux lettres a), b) et c) de l'alinéa 2 étant cumulée à celle attribuée à l'issue de l'évaluation des titres présentés par les intéressés, dans les conditions indiquées à l'alinéa 8. En cas d'égalité des notes, c'est le candidat ayant le plus d'ancienneté dans les activités de soutien en milieu scolaire qui l'emportera. En cas de nouvelle égalité ou si les candidats ne peuvent justifier de telles activités, le candidat qui s'avère être le plus jeune au regard des données de l'état civil qui l'emportera. »

22. Le décret du ministre de l'Education, des Universités et de la Recherche n° 706 du 9 août 2013 portant définition des postes disponibles à l'admission aux parcours de formation pour l'acquisition de la spécialisation aux activités de soutien didactique aux élèves porteurs de handicap au cours de l'année scolaire 2013/2014 est rédigé ainsi :

Article 1

« 1. Chaque université est autorisée à dispenser, au cours de l'année académique 2013-2014, des parcours de formation axés sur l'acquisition d'une spécialisation dans les activités de soutien pédagogique aux élèves handicapés, dans la limite des places disponibles.

2. Pour l'année académique 2013-2014, les places disponibles au niveau national pour l'admission aux parcours de formation axés sur l'acquisition d'une spécialisation dans les activités de soutien pédagogique aux élèves handicapés sont au nombre de 1 285 dans l'enseignement maternel, 1 826 dans l'enseignement primaire, 1 753 dans le cycle inférieur de l'enseignement secondaire et 1 534 dans le cycle supérieur de l'enseignement secondaire, répartis entre les universités selon le tableau reproduit en annexe, qui fait partie intégrante du présent décret.

Article 2

1. Chaque université organise l'admission des candidats selon les modalités prévues par le décret ministériel du 30 septembre 2011 cité en préambule.

[...] »

23. Le décret du ministre de l'Education, des Universités et de la Recherche n° 312 du 7 mai 2014 est rédigé ainsi :

Article 1^{er} – Objet et nombre de postes

« 1. Une procédure de sélection des candidats aux stages de formation active destinés à conférer les qualifications requises pour enseigner dans les établissements secondaires des cycles inférieur et supérieur, conformément à l'article 15 du décret n° 249 du 10 septembre 2010 du Ministre de l'Education, des Universités et de la Recherche a été ouverte pour l'année académique 2014-2015.

[...] »

Article 2 – Parcours de formation au sens de l'article 13 du décret ministériel n° 249 de 2010

« 1. Les parcours de formation autorisés sont ceux qui ont pour but l'acquisition d'un diplôme de spécialisation dans les activités de soutien pédagogique aux élèves handicapés, au sens de l'article 13 du décret ministériel n° 249 de 2010.

2. L'admission aux parcours précités est réservée aux enseignants qui possèdent un certificat d'aptitude à l'enseignement, en ce compris, pour les postes correspondants, toute personne possédant des qualifications équivalentes.

3. Les parcours sont organisés conformément au décret du 30 septembre 2011 du Ministre de l'Education, des Universités et de la Recherche fixant les critères et modalités des parcours de formation ayant pour but l'acquisition du diplôme de spécialisation dans les activités de soutien, au sens des articles 5 et 13 du décret n° 249 de 2010.

4. Chaque université organise l'examen d'admission auxdits parcours dans les conditions prévues à l'alinéa 3 de l'article 13 du décret ministériel n° 249 de 2010.

5. La détermination des besoins fait l'objet de l'annexe B au présent décret.

Article 3 – Conditions d'admission

1. Peuvent participer à l'examen d'admission visé à l'article 1 les personnes qui, sans avoir les qualifications requises pour la catégorie de concours correspondante, peuvent justifier, dans le délai fixé pour la soumission de la demande de participation au parcours de formation, à savoir le 16 juin 2014 :

a) détenir les qualifications donnant accès aux catégories de concours énumérées dans le décret n° 39 du 30 janvier 1998, ou les qualifications donnant accès aux catégories de concours énoncées dans le décret n° 22 du 9 février 2005 du Ministre de l'Education, des Universités et de la Recherche, ou la maîtrise qui, aux termes de l'annexe 2 du décret du 26 juillet

2007 du ministère des Universités et de la Recherche et de ses modifications et ajouts ultérieurs, correspond à l'un des diplômes de spécialisation auxquels fait référence le décret n° 22 du 9 février 2005 du Ministre de l'Education, des Universités et de la Recherche. Sont également considérées comme des qualifications donnant accès aux catégories de concours les diplômes visés dans les décrets du 8 janvier 2009 et du 9 juillet 200 du Ministre de l'Education, des Universités et de la Recherche ;

b) détenir, pour les catégories de concours A029 et A030, le diplôme délivré par les instituts supérieurs d'éducation physique – celui-là même qui permet de donner des cours d'éducation physique.

2. Peuvent s'inscrire au test préliminaire ceux qui ont obtenu, à l'issue des épreuves de présélection et au plus tard au 31 août 2014, les qualifications requises pour l'admission telles qu'énoncées à l'alinéa 1^{er}, sous réserve de confirmation.

[...]

6. Sont admis aux parcours de formation active, en plus du nombre d'étudiants prescrit, sans qu'ils aient à passer une quelconque épreuve, les candidats ayant réussi l'examen d'entrée dans un institut de spécialisation dans l'enseignement secondaire qui s'y sont inscrits et ont cessé d'en suivre les cours sans avoir présenté l'examen de qualification prévu par l'article 15, par. 17, du décret ministériel n° 249 de 2010, en ce compris ceux qui ont été considérés comme remplissant les conditions requises et qui figurent sur une liste de classement à une place qui leur permettrait d'obtenir une deuxième qualification en suivant un deuxième module de spécialisation réparti sur deux ans ou sur un ou plusieurs semestres supplémentaires, comme indiqué à l'article 1, par. 19, du décret du 11 novembre 2011 du Ministre de l'Education, des Universités et de la Recherche.

7. Sont par ailleurs admis aux parcours de formation active, en plus du nombre d'étudiants prescrit, les candidats qui ont passé toute la procédure de sélection pour plusieurs catégories de qualifications au cours du précédent cycle de parcours de formation active et qui ont choisi de n'en suivre qu'un seul, ceux qui ont cessé de suivre le parcours du premier cycle pour des motifs qui ne leur sont pas imputables, ainsi que ceux qui ont été jugés remplir les conditions requises mais ne figuraient pas sur une liste de classement dans une position leur permettant de suivre le premier cycle de parcours de formation active. »

24. L'arrêté du directeur général du personnel enseignant auprès du ministère de l'Education, des Universités et de la Recherche n° 7 du 6 avril 2012 est rédigé ainsi :

Article 1^{er} – Modalités de formation du personnel scolaire à l'intégration des élèves handicapés

« 1. Le présent décret régit les formations destinées au personnel enseignant en surnombre ayant pour but l'acquisition d'un diplôme de spécialisation dans les activités de soutien pédagogique.

2. Le nombre de places offertes dans ces formations est prédéterminé en fonction des ressources disponibles au sens, respectivement, de l'article 19, par. 11, de la loi n° 111 du 15 juillet 2011 et de l'article 63 de la Convention collective nationale du travail du 29 novembre 2007 relative au secteur scolaire.

3. Le coût des formations est pris en charge par le ministère de l'Education, des Universités et de la Recherche. Les crédits y afférents peuvent être complétés par des fonds dégagés par les académies scolaires régionales, par le ministère de l'Education, des Universités et de la Recherche, ainsi que par des organismes publics et privés.

Article 2 – Déroulement des formations

1. Les formations visées dans le présent décret se déroulent conformément à l'article 4 de l'Accord conclu le 5 juillet 2011 entre le ministère de l'Education, des Universités et de la

Recherche et la Conférence nationale permanente des doyens des facultés des sciences de la formation (ci-après, « l'Accord »). Elles sont organisées par les réseaux constitués dans le cadre de la Convention passée le 27 novembre 2011 entre la Direction générale du personnel scolaire, le Directeur général des études, de l'intégration, de la participation et de la communication, les universités de Florence, Bari, Salerne et Padoue, l'Université catholique de Milan et l'Institut d'études supérieures Alfano I de Salerne (ci-après, « la Convention »), en tenant compte des besoins du personnel en exercice.

2. Afin de proposer une offre de formation qui soit suffisamment souple pour s'adapter aux besoins divers de formation du personnel enseignant en surnombre, les formations sont organisées en trois modules, qui équivalent chacun à 20 crédits de formation universitaire (CFU) correspondant respectivement à un niveau de base, un niveau intermédiaire et un niveau avancé.

[...] »

3. Jurisprudence

25. Par arrêt n° 77 du 23 juin 1964 la Cour constitutionnelle (*Corte Costituzionale*) a dit pour droit :

« 3. S'agissant de la violation de l'article 33, alinéa 5 de la Constitution qui résulte prétendument des deux lois susmentionnées, il convient de préciser que la seule question que soulève l'ordonnance [...] est de savoir si l'on peut légitimement autoriser des personnes qui n'ont pas obtenu les qualifications délivrées à l'issue de l'examen de l'Etat prévu audit article de Constitution à enseigner dans les établissements scolaires de l'Etat.

[...]

Quels que soient les aspects que l'on veuille retenir pour affirmer d'une profession qu'elle doit être considérée comme libre, la Cour estime que les enseignants en poste dans des établissements scolaires de l'Etat ne sauraient en aucun cas être qualifiés de personnes exerçant une profession libérale.

Certes, l'enseignant est libre de choisir de quelle manière il entend délivrer son enseignement [...]. Pour autant, cette liberté ne change rien au fait que l'enseignant est employé par l'Etat : il s'agit là d'une caractéristique qui est inhérente à l'activité que l'enseignant est tenu d'exercer et qui ne diminue en rien les obligations de fidélité, de collaboration et aussi de subordination propres aux employés du secteur public.

Il s'ensuit également que l'Etat n'a pas, à l'égard de l'école, une position différente de celle qui est la sienne vis-à-vis de tout autre organe, bureau ou institut qui gravite dans le vaste cadre de son organisation.

La raison majeure pour laquelle l'article 33, alinéa 5 de la Constitution assujettit l'exercice des professions libérales à la présentation de l'examen de l'Etat tient au fait qu'il est nécessaire de s'assurer, au moyen d'une évaluation assortie de garanties sérieuses et dans l'intérêt tant de la collectivité que des parties prenantes, que celui qui entend exercer une telle profession a été correctement formé et possède les capacités requises à cet effet.

Pour les employés du secteur public, cette évaluation doit se faire conformément à la loi, en vertu de l'article 97 de la Constitution. En outre, le choix pondéré en conformité avec la loi est également requis pour le recrutement d'enseignants appelés à effectuer des remplacements.

Nul ne conteste que le législateur ait la faculté d'ajouter ou de remplacer un examen de l'Etat par d'autres formes d'évaluation des capacités, y compris pour le recrutement de ses propres employés, ni de les combiner. Mais on ne saurait affirmer qu'il en a le devoir.

[...] »

4. Autres sources

26. La circulaire du ministre de l'Education, des Universités et de la Recherche n° AOODGPER 19030 du 21 novembre 2008 relative à l'interprétation exacte de l'article 3 du décret ministériel n° 131/2007 combiné à l'article 7, alinéa 9 du décret précité est rédigée ainsi :

« [...]

Il importe d'attirer ici l'attention sur la nécessité de se conformer à l'article 14, alinéa 6, de la loi n° 104/92, aux termes duquel il ne peut être fait appel, pour les postes de soutien, à des enseignants ne possédant pas les titres et diplômes de spécialisation requis qu'en l'absence d'enseignants titularisés ou d'enseignants spécialisés non titularisés.

Cette règle est en outre rappelée de façon non équivoque à l'article 6, alinéa 2, ainsi qu'à l'article 7, alinéa 9 du décret ministériel n° 131/07 portant adoption du règlement relatif à l'attribution des remplacements (voir, à ce sujet, le mémorandum n° 12510 du 25 juillet 2008, chapitre consacré aux postes de soutien, antépénultième alinéa). »

27. La circulaire du ministre de l'Education, des Universités et de la Recherche n° AOODGPER 13391 du 11 décembre 2013 relative à l'allocation de 150 heures au titre du droit à la formation est rédigée ainsi :

« Il convient de préciser, dans le prolongement du mémorandum n° 12685 du 25 novembre 2013, que les cours de formation en vue de l'acquisition d'un diplôme de spécialisation dans les activités de soutien pédagogique visés dans le mémorandum n° 11235 du 20 novembre 2013 de la Direction générale du personnel scolaire établi en application du décret n° 7 du 16 avril 2012 de la Direction générale destiné aux enseignants entrant dans les catégories de concours en surnombre constituent des activités de formation obligatoire que l'Administration est légalement tenue de mettre en place et que, par conséquent, leur admission n'affecte pas le quota de 3 % fixé pour l'exercice du droit au congé d'études visé à l'article 3 du décret n° 395/88 du Président de la République. »

28. La convention collective nationale de travail relative au personnel du secteur de l'éducation pour la période quadriennale 2006-2009 et biennale 2006-2007 du 29 novembre 2007 est rédigée ainsi :

Article 63 - Formation continue

« 1. La formation constitue un moyen fondamental et stratégique d'assurer le développement professionnel du personnel, le soutien nécessaire aux objectifs d'adaptation, et une politique efficace de développement des ressources humaines. L'administration doit mettre en place des conditions, des crédits et des opportunités afin de garantir la formation continue. La formation est également mise en œuvre par des mesures qui ouvrent accès à des cours universitaires destinés au progrès et à la mobilité professionnels par le moyen de courtes formations conçues de manière à ce que leur contenu soit cohérent avec la matière des nouvelles catégories de concours et les profils considérés comme nécessaires en vertu de la loi en vigueur.

Conformément à l'Accord conclu le 27 juin 2007 entre le Ministre en charge des réformes et de l'innovation dans l'administration publique et les confédérations syndicales, l'accent sera mis dans le cadre de la négociation collective, s'agissant plus particulièrement des processus d'innovation, sur une formation continue des enseignants qui soit cohérente et associée à un engagement de fournir des prestations professionnelles qui contribuent à l'accroissement des compétences exigées pour le poste.

2. Afin de garantir les activités de formation visées à la présente, l'administration utilise les moyens disponibles et les crédits alloués à cette fin par la législation nationale ou UE spécifique. Les crédits destinés à la formation qui n'ont pas été engagés au cours de l'exercice comptable de référence sont reportés pour le même emploi sur l'exercice comptable suivant. Par priorité, les établissements scolaires doivent obtenir le soutien financier pour la participation du personnel employé à des projets de formation approuvés par le conseil d'établissement ou programmés par la DSGA, après consultation de ATA personnel, nécessaires à une réponse qualifiée aux besoins résultant de l'offre de formation.

Article 64 - Jouissance du droit à la formation

1. La participation à la formation et à la formation continue constitue un droit du personnel pour autant qu'elle contribue à la pleine réalisation et au développement de ses compétences professionnelles.

2. Les projets de formation ont normalement lieu hors des heures de cours.

3. Le personnel qui assiste aux cours de formation organisés par l'administration centrale ou locale ou par les établissements scolaires est considéré en tout point comme étant en service actif. Lorsque les cours ont lieu ex-situ, les participants sont remboursés pour leurs frais de déplacement.

[...] »

II. Pratique

29. Aux termes de l'article 5, alinéa 3 du décret du ministre de l'Instruction publique n° 201 du 25 mai 2000 portant règlement de l'octroi d'emplois temporaires au personnel enseignant et éducatif au sens de l'article 4 de la loi n° 124 du 3 mars 1999 (voir paragraphe 16), les emplois vacants de l'instruction publique italienne sont attribués aux candidats qui relèvent des catégories (« *fascie* ») suivantes :

I les candidats inscrits sur la liste de classement permanente correspondante au même poste ou à la catégorie de concours à laquelle se réfère la liste de classement établie par circonscription ou par établissement ;

II les candidats non-inscrits sur la liste de classement permanente correspondante qui présentent les qualifications spéciales ou une équivalence particulière pour le concours auquel se réfère la liste de classement établie par circonscription ou par établissement ;

III les candidats qui présentent les diplômes requis pour l'accès au poste d'enseignement proposé.

30. Les candidats aux emplois qui relèvent de la troisième catégorie (« enseignants auxiliaires ») peuvent être nommés à partir de listes d'aptitude établies par le ministère de l'Education, des Universités et de la Recherche (MIUR) à l'issue d'un recrutement sur titres. Ces listes sont classées par circonscription (« *circolo* ») et par établissement (« *istituto* »), et sont mises à jour périodiquement, les années scolaires 2011/2012 à 2013/2014 étant régies par le décret ministériel n° 62/2011 (voir paragraphe 20).

31. Aux termes de l'article 7, alinéa 2 de la loi n° 517/77 (voir paragraphe 14), les enseignants de soutien prodiguent des « mesures d'intégration et de soutien en faveur des élèves porteurs de handicap » (« enseignement de soutien »). En vertu de l'article 13, alinéa 6 de la loi n° 104/92 (voir paragraphe 15), les enseignants de soutien collaborent avec les enseignants à la définition et la mise en œuvre du projet pédagogique et éducatif en faveur des élèves porteurs de handicap, et participent à la définition et au contrôle des activités qui relèvent de la compétence des conseils de classe, des conseils interclasse et du corps enseignant.

32. La circulaire ministérielle n° AOODGPER 19030 (voir paragraphe 26) rappelle qu'aux termes de l'article 14, alinéa 6 de la loi n° 104/92 et des articles 6, alinéa 2 et 7, alinéa 9 du décret ministériel n° 131/2007 (voir paragraphe 18), la nomination d'enseignants de soutien ne présentant pas les diplômes de spécialisation requis doit être restreinte aux situations de carence d'enseignants spécialisés.

33. L'accès à la formation spécialisée au soutien scolaire est régi par le décret ministériel n° 249/2010, le décret ministériel n° 78/2011, le décret ministériel n° 706/2013 et le décret ministériel n° 312/2014 (voir paragraphes 19 et 21-23). En vertu de l'article 2, alinéa 2 du décret ministériel n° 78/2011, le programme de formation est défini par le MIUR compte tenu des besoins en personnels spécialisés à l'enseignement de soutien. Aux termes de l'article 5, alinéa 1^{er} du décret ministériel précité, l'accès aux cours est réservé aux enseignants titulaires de l'habilitation à enseigner dans le niveau d'enseignement (maternel, primaire, secondaire du premier degré, secondaire du deuxième degré) pour lequel ils postulent à la formation, et qui figurent à la liste des admis. Aux termes de l'article 6, alinéa 9 du décret ministériel précité, cette liste comporte, dans la limite du contingent de places disponibles, les candidats ayant subi avec succès des épreuves orales, compte tenu des résultats obtenus aux examens énumérés à l'article 2, alinéa 1^{er} du décret ministériel précité. L'article 1^{er}, alinéa 1^{er} du décret ministériel n° 706/2013 fixe le contingent de places disponibles par niveau d'enseignement pour l'année scolaire 2013/2014.

TEXTES PERTINENTS DU DROIT INTERNATIONAL

I. Union européenne

34. La directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles est rédigée ainsi :

Article premier - Objet

« La présente directive établit les règles selon lesquelles un État membre qui subordonne l'accès à une profession réglementée ou son exercice, sur son territoire, à la possession de qualifications professionnelles déterminées (ci-après dénommé « État membre d'accueil ») reconnaît, pour l'accès à cette profession et son exercice, les qualifications professionnelles acquises dans un ou plusieurs autres États membres (ci-après dénommé(s) « État membre d'origine ») et qui permettent au titulaire desdites qualifications d'y exercer la même profession.

[...]

Article 3 - Définitions

1. Aux fins de la présente directive, on entend par :

a) « profession réglementée » : une activité ou un ensemble d'activités professionnelles dont l'accès, l'exercice ou une des modalités d'exercice est subordonné directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession de qualifications professionnelles déterminées ; l'utilisation d'un titre professionnel limitée par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives aux détenteurs d'une qualification professionnelle donnée constitue notamment une modalité d'exercice. Lorsque la première phrase n'est pas d'application, une profession visée à l'alinéa 2 est assimilée à une profession réglementée ;

[...] »

35. La pétition au Parlement européen 0567/2011 présentée par Fabio Albanese, de nationalité italienne, sur le refus du ministère italien de l'Education de certifier la conformité du « Diploma di maturità magistrale » (diplôme de professeur de l'enseignement secondaire) avec la directive 2005/36/CE, est rédigée ainsi :

1. Résumé de la pétition

« Le 26 novembre 2010, le pétitionnaire a demandé au ministère de l'Education un document certifiant que le « Diploma di maturità magistrale » était conforme à la définition établie par la directive 2005/36/CE. Le but de cette demande était d'attester de la qualification du pétitionnaire dans une procédure potentielle de reconnaissance par les Etats membres. Le ministère italien de l'Education a refusé de produire ce certificat au motif que l'accession au statut de « professeur » exigeait l'obtention d'un diplôme de bachelier. Le pétitionnaire affirme que ce refus est contraire à la directive 2005/36/CE.

[...]

3. Réponse de la Commission, reçue le 28 août 2013

[...]

A la lumière de ce qui précède, la Commission est d'avis que les titulaires du diplôme « di Maturità Magistrale » sont pleinement qualifiés pour enseigner en Italie et que la tenue d'un concours ne constitue qu'une procédure de recrutement nécessaire à l'obtention d'un poste permanent dans une école publique.

Le 31 mai 2013, la Commission a adressé un courrier aux autorités italiennes à ce sujet via « EU Pilot ».

[...]

4. Réponse de la Commission (REV), reçue le 31 janvier 2014

[...]

Les autorités italiennes ont répondu le 21 août 2013. Elles ont reconnu que le concours ne constituait qu'une procédure de recrutement. Elles ont alors délivré au pétitionnaire un certificat attestant qu'il disposait des qualifications requises pour enseigner en Italie et en ont donné confirmation aux autorités du Royaume-Uni.

Conclusions

Sue la foi de ces informations, les qualifications du pétitionnaire ont été reconnues par les autorités du Royaume-Uni. Il est donc désormais autorisé à enseigner au Royaume-Uni. »

EN DROIT

Observations liminaires

36. Le Comité relève qu'outre la violation alléguée de l'article 10 de la Charte relatif au droit à la formation professionnelle et de l'article E combiné à l'article 10 de la Charte, l'organisation réclamante soutient, pour la première fois dans sa réplique au mémoire du Gouvernement sur le bien-fondé enregistré le 3 septembre 2015, la violation de l'article 1 de la Charte concernant le droit au travail.

37. Le Comité rappelle que l'objet de la réclamation est limité par la décision sur la recevabilité du 17 mars 2015 à la violation alléguée de l'article 10 de la Charte et de l'article E combiné à cette disposition de la Charte. Le Comité se réserve certes la possibilité d'examiner une réclamation préalablement déclarée recevable sur certaines dispositions sous l'angle d'autres dispositions de la Charte (Confédération française démocratique du travail (CFDT) c. France, réclamation n° 50/2008, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 2009, §§19-20). Il relève cependant qu'en l'espèce, la réclamation ne contient pas d'argument ayant trait aux aspects généraux couverts par l'article 1 de la Charte. Le Comité considère en outre que l'extension à cette disposition n'est pas nécessaire pour assurer le respect effectif des dispositions matérielles de la Charte, dans la mesure où il dispose de tous les éléments de fait et de droit lui permettant de statuer au regard de l'article 10 de la Charte.

38. Le Comité relève également que la réclamation ne contient aucun argument concernant le droit à la formation professionnelle en rapport avec l'enseignement technique supérieur et universitaire, avec l'apprentissage ou la formation des jeunes garçons et filles, avec des chômeurs de longue durée, ou avec des mesures d'assistance financière ou des cours suivis à la demande de l'employeur. Il écarte, dès lors, l'examen au regard des paragraphes 1, 2, 4 et 5 de l'article 10 de la Charte.

39. Le Comité relève que la réclamation allègue essentiellement la discrimination des enseignants auxiliaires par rapport aux enseignants titulaires de l'habilitation à enseigner en général, et aux enseignants titularisés dont le nombre excède après la suppression de leurs postes le nombre de postes disponibles (« surnombre ») en particulier, en ce qui concerne l'accès à la formation spécialisée à l'enseignement de soutien. La réclamation allègue en conséquence essentiellement le non-respect du principe de non-discrimination au regard du droit à la formation professionnelle garanti par l'article 10 de la Charte.

40. Le Comité considère, dès lors, disposer des éléments de fait et de droit lui permettant de statuer, au regard de l'article E combiné à l'article 10§3 a) et b) de la Charte, au sujet de discriminations alléguées à l'encontre des enseignants auxiliaires par rapport aux enseignants titularisés en application de la législation déterminant les conditions d'accès aux formations spécialisées à l'enseignement de soutien.

VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE E COMBINE A L'ARTICLE 10§3 DE LA CHARTE

41. L'article E de la Charte est rédigé ainsi :

Article E - Non-discrimination

« La jouissance des droits reconnus dans la présent Charte doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, la santé, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation. »

42. L'article 10§3 de la Charte est rédigé ainsi :

Article 10 – Droit à la formation professionnelle

Partie I : « Toute personne a droit à des moyens appropriés de formation professionnelle. »

Partie II : « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la formation professionnelle, les Parties s'engagent :

3. à assurer ou à favoriser, en tant que de besoin :

a) des mesures appropriées et facilement accessibles en vue de la formation des travailleurs adultes ;

b) des mesures spéciales en vue de la rééducation professionnelle des travailleurs adultes, rendue nécessaire par l'évolution technique ou par une orientation nouvelle du marché du travail ;

[...]. »

A – Arguments des parties

1. L'organisation réclamante

43. *La Voce dei Giusti* allègue que, selon les termes de la convention collective nationale de travail relative au personnel du secteur de l'éducation du 29 novembre 2007 (voir paragraphe 28), tous les enseignants du système scolaire italien exercent des fonctions identiques (correction d'épreuves, signature de documents officiels, examen des élèves, gestion au sein du corps enseignant), indépendamment de la catégorie dont ils relèvent. La distinction par catégories introduite par l'article 5, alinéa 3 du décret ministériel n° 201/2000 reflète de simples modalités de recrutement, et ne saurait déterminer l'accès à la profession d'enseignant. *La Voce dei Giusti* expose que le MIUR et la Commission européenne se sont prononcé en ce sens dans le cadre de la pétition 0567/2011 (voir paragraphe 35).

44. *La Voce dei Giusti* conteste la réplique du Gouvernement selon laquelle les enseignants sont membres d'une profession réglementée au sens de l'article 3, alinéa 1, lettre a) de la directive n° 2005/36/CE (voir paragraphe 34) pour les motifs suivants : l'habilitation professionnelle est aux termes de l'article 2229 du Code civil (voir paragraphe 12) requise uniquement dans les professions dont l'exercice requiert l'inscription sur un registre ou auprès d'une association professionnelle ; toutefois il n'existe pas d'associations professionnelles ou d'ordres professionnels d'enseignants en Italie ; le MIUR nomme et rémunère régulièrement des enseignants auxiliaires alors qu'ils ne disposent pas de l'habilitation à enseigner ; si la profession était effectivement réglementée, ladite rémunération ne serait pas nécessaire aux termes de l'article 2231 du Code civil et violerait l'article 348 du Code pénal (voir paragraphe 13) ; par arrêt n° 77 du 23 juin 1964 (voir paragraphe 25), la Cour constitutionnelle a rejeté l'application de l'article 348 du Code pénal au motif que l'enseignant ne pouvait être considéré comme membre d'une profession libérale.

45. En réalité, l'exercice de l'enseignement relève de l'article 33 de la Constitution (voir paragraphe 11), et les conditions d'accès à la profession d'enseignant doivent être déterminées par la loi, compte tenu de l'obligation de bonne gestion administrative prévue à l'article 97 de la Constitution. Selon *La Voce dei Giusti*, l'habilitation à enseigner ne constitue pas une qualification nécessaire pour exercer la profession d'enseignant. Au contraire, en veillant à la bonne gestion administrative, le législateur peut y substituer d'autres modalités de vérification que le personnel présente les titres et compétences jugées nécessaires à l'exercice de cette profession. Ces modalités sont déterminées par l'article 5, alinéa 3 du décret ministériel n° 201/2000, qui prévoit que les enseignants qui relèvent de la troisième catégorie, nommés à partir de listes établies à l'issue d'un recrutement sur titre, ont les titres et compétences nécessaires à l'exercice de la profession.

46. *La Voce dei Giusti* expose également qu'au regard de la pénurie de formations spécialisées, certains enseignants auxiliaires ont été nommés sur des emplois de soutien scolaire alors qu'ils ne possédaient pas de spécialisation en la matière, et ont pu acquérir une expérience dans ce domaine.

47. Or, depuis l'entrée en vigueur du décret ministériel n° 249/2010 et des textes subséquents (voir paragraphes 19, 21, 22 et 23) relatifs à la formation spécialisée au soutien scolaire, l'accès à cette formation est désormais réservé aux seuls enseignants titulaires de l'habilitation à enseigner. En conséquence, les universités excluent les enseignants auxiliaires des avis de concours pour la formation spécialisée au soutien scolaire, lorsqu'ils ne sont pas titulaires de l'habilitation à enseigner. Selon *La Voce dei Giusti*, cette restriction aboutit à exclure les enseignants auxiliaires de l'accès à la formation spécialisée, alors que : certains ont exercé ces fonctions pendant de nombreuses années et présentent une expérience considérable dans ce domaine ; la distinction de catégories au sein du corps enseignant ne reflète pas les fonctions exercées, qui sont identiques, mais des modalités de recrutement ; les enseignants de toutes les catégories acquièrent les mêmes droits et obligations, au moment de la nomination.

48. *La Voce dei Giusti* soutient en outre qu'alors que les enseignants auxiliaires ont pendant de nombreuses années pu bénéficier de parcours de formation à l'habilitation à enseigner ou de formation spécialisée au soutien scolaire, le décret

ministériel n° 312/2014 prévoyant les conditions d'accès au parcours de formation spécialisée au soutien scolaire prévus par le décret ministériel n° 249/2010, a rendu l'accès des enseignants auxiliaires à cette formation spécialisé incompatible avec la poursuite de l'activité professionnelle. En faisant référence aux stages de formation active (TFA), le décret ministériel n° 312/2014 prévoit en effet : la réussite à un triple examen et la sélection parmi les meilleurs en fonction des places disponibles ; l'acquisition de 60 crédits CFU (équivalents à 1 500 heures de cours) dans le cadre de programmes de 12 mois ; la présence obligatoire à 70 % des cours ; la prise en charge du coût et des frais liés à la formation ; des délais de route ou le déménagement vers les universités qui dispensent les cours de formation ; la réussite aux examens partiels et à l'examen final. Selon *La Voce dei Giusti*, en l'absence d'aménagements ou de validation de l'expérience en matière de soutien scolaire qu'ils ont pu acquérir auparavant, ces conditions aboutissent dans la pratique à exclure les enseignants auxiliaires de la formation spécialisée.

49. *La Voce dei Giusti* allègue également que ces lacunes ne sont pas entièrement comblées par les parcours de formation spécialisée (PAS) instaurés par le décret ministériel n° 81/2013 du 25 mars 2013 modifiant le décret ministériel n° 249/2010. En effet, même si aucun contingent limitatif de places n'est prévu, ces parcours sont réservés aux enseignants auxiliaires qui présentent au moins trois années d'expérience professionnelle acquise entre les années scolaires 1999/2000 et 2011/2012 dans la même matière enseignée et composée de périodes ininterrompues d'au moins 180 jours. Le PAS est dès lors refusé à ceux qui ont acquis cette expérience ultérieurement ; qui ont été nommés pour des services auxiliaires de courte durée ; qui ont acquis cette expérience dans des établissements, catégories de concours ou disciplines différents.

50. Dans la pratique, les enseignants auxiliaires qui satisfont aux critères d'accès au PAS se heurtent aux mêmes obstacles à la poursuite de l'activité professionnelle : l'acquisition de 42 crédits CFU (équivalents à 1 025 heures de cours) ; la présence obligatoire à 70 % des cours ; la réussite aux examens partiels et à l'examen final. Enfin, le coût de la formation est entièrement à charge des enseignants inscrits, l'article 16 du décret ministériel n° 249/2010 excluant toute possibilité d'exemption ou de prise en charge, au mépris du droit à la formation professionnelle stipulé à l'article 63 alinéa 1^{er} de la convention collective précitée.

51. A titre d'exemple, *La Voce dei Giusti* cite la situation de sa présidente, Francesca Bertolini, qui a accumulé sept sur un total de huit années de service en qualité d'enseignant auxiliaire en charge du soutien scolaire dans différents établissements. Selon elle, celle-ci ne peut accéder à la formation à l'habilitation à enseigner dans le cadre des PAS, cette formation n'étant pas disponible en matière d'enseignement à la musique, la matière pour laquelle elle a obtenu son inscription sur la liste d'aptitude.

52. *La Voce dei Giusti* allègue également que les enseignants de toutes catégories subissent une discrimination par rapport aux enseignants titularisés qui relèvent des mêmes fonctions, mais dont le nombre excède après la suppression de leurs postes le nombre de postes disponibles (« surnombre »).

53. En effet, l'arrêté du directeur-général du personnel enseignant n° 7/2012 (voir paragraphe 24) favorise l'accès de ces derniers à la formation spécialisée au soutien scolaire : il leur réserve l'accès sans condition d'examen à la formation avec prise en charge des frais (article 1^{er} alinéa 3 de l'arrêté précité) ; il prévoit l'aménagement des cours et l'utilisation de techniques didactiques innovantes (article 2 alinéa 1^{er} de l'arrêté précité) ; les programmes sont financés dans le cadre du droit à la formation professionnelle prévu à l'article 63 de la convention collective précitée (article 1^{er}, alinéa 2 de l'arrêté précité). La circulaire ministérielle n° AOODGPER 13391 (voir paragraphe 27) précise que les cours de formation spécialisée suivis par les enseignants titularisés en surnombre constituaient une activité de formation obligatoire, qui entre dans le cadre du quota de 150 heures prévu au titre du droit à la formation.

54. *La Voce dei Giusti* allègue que la discrimination entre les enseignants, selon qu'ils sont ou non titularisés ou en surnombre, constitue une violation de la convention collective précitée. Selon elle, le traitement de faveur réservé aux enseignants titularisés en surnombre n'est pas justifié dans la mesure où ces derniers n'ont parfois jamais travaillé en qualité d'enseignant de soutien, à l'instar des enseignants auxiliaires qui ont accumulé une expérience professionnelle parfois considérable en la matière. En outre, les motifs qui ont conduit à établir ces programmes de formation spécialisée au soutien scolaire, les dispositions législatives, réglementaires et conventionnelles applicables, y compris l'arrêté du directeur-général du personnel enseignant n° 7/2012, s'appliquent de manière uniforme aux enseignants de toutes catégories.

55. *La Voce dei Giusti* soutient qu'en conséquence, la législation et la réglementation déterminant et définissant les conditions d'obtention de la spécialisation à l'enseignement de soutien discrimine les enseignants auxiliaires par rapport aux enseignants titularisés qui exercent les mêmes fonctions, en violation de l'article E combiné à l'article 10 de la Charte. Alors que les enseignants de soutien se verraient refuser l'accès aux mesures de formation des travailleurs adultes et à la rééducation professionnelle rendue nécessaire par une orientation nouvelle du marché du travail, garantis par l'article 10§3 a) et b) de la Charte, ceux qui ont acquis une expérience à l'enseignement de soutien seraient également victimes de discrimination indirecte, dans la mesure où il n'existe ni quota réservé en leur faveur, ni validation de l'expérience acquise en la matière. En outre les TFA ou PAS actuels ne prévoient pas de prise en charge des coûts ou des frais pour les enseignants auxiliaires.

2. Le Gouvernement défendeur

56. Le Gouvernement ne réplique pas spécifiquement aux allégations de l'organisation réclamante. Il soutient que la profession d'enseignant constitue une profession réglementée au sens de l'article 3, alinéa 1^{er} lettre a) de la directive 2005/36/CE dans la mesure où l'exercice de cette profession est subordonné aux termes du décret ministériel n° 249/2010 à la possession de l'habilitation à enseigner.

57. En ce qui concerne le soutien scolaire, l'article 13 alinéas 3 à 6 de la loi n° 104/92 prévoit que l'enseignement est dispensé par des enseignants spécialisés, titulaires des diplômes de spécialisation au soutien scolaire. Aux termes de l'article 3, alinéa 4 lettre c) du décret ministériel n° 249/2010, les enseignants spécialisés doivent être titulaires de l'habilitation à enseigner dans la mesure où, selon le Gouvernement, la spécialisation au soutien scolaire constitue une qualification professionnelle supplémentaire à l'habilitation à enseigner. L'article 14, alinéa 6 de la loi n° 104/92, qui prévoit la possibilité d'affecter à l'enseignement de soutien des enseignants non titulaires des diplômes de spécialisation, réserve expressément cette possibilité aux situations de pénurie d'enseignants spécialisés.

58. Dans ce contexte, l'article 13 de la loi n° 104/92 combiné à l'article 5 du décret ministériel n° 249/2010 réserve l'accès à la formation spécialisée au soutien scolaire aux enseignants dûment qualifiés, et prévoit que cette formation d'une ampleur de 60 crédits CFU soit mise en place dans les universités, après consultation du Conseil universitaire national et des associations nationales pertinentes, en fonction des crédits alloués par le MIUR.

59. Pour l'année scolaire 2014/2015, le décret ministériel n° 312/2014 établit les formations spécialisées prévues par l'article 13 du décret ministériel n° 249/2010 et organise la sélection dans le cadre des stages TFA. Selon le Gouvernement, la Fédération italienne pour la réglementation en matière de handicap (FISH) et la Fédération des associations nationales des personnes porteuses de handicap (FAND), consultées en amont du projet de décret ministériel, ont approuvé le programme et les conditions d'accès aux formations spécialisées, notamment la condition liée à la possession de l'habilitation à enseigner.

60. Le Gouvernement indique que les enseignants auxiliaires peuvent accéder à la formation au soutien scolaire, le décret ministériel n° 81/2013 ayant créé le droit pour les enseignants titulaires des diplômes prévus par le décret ministériel n° 39/88 et le décret ministériel n° 22/2005 qui ont acquis entre les années scolaires 1999/2000 et 2011/2012 un minimum de trois années d'expérience professionnelle dans les écoles publiques et agréées de participer aux parcours PAS destinés à obtenir l'habilitation à enseigner.

61. En outre l'article 3 alinéa 7 du décret ministériel n° 312/2014 permet aux enseignants auxiliaires d'accéder aux formations spécialisées au soutien scolaire en deuxième cycle de stage TFA. Le contingent de places disponibles au cours de l'année scolaire 2014/2015 est de 6 398 places au titre du premier cycle de formation et de 5 857 places au titre du deuxième cycle.

62. En conséquence, le Gouvernement soutient que les enseignants auxiliaires ont la possibilité d'accéder, selon les modalités prévues par la réglementation et la convention collective précitée, aux formations spécialisées au soutien scolaire. Il en déduit l'absence de discrimination entre les enseignants titulaires de l'habilitation à enseigner et les enseignants auxiliaires.

B – Appréciation du Comité

63. Le Comité rappelle que l'insertion de l'article E sous la forme d'une disposition distincte témoigne de l'importance accordée au principe de non-discrimination dans la réalisation des droits fondamentaux que prévoit la Charte. Sa fonction est de contribuer à garantir une jouissance également effective de la totalité des droits protégés indépendamment des caractéristiques propres à certaines personnes ou groupes de personnes. Le principe d'égalité sous-tendant cette disposition implique non seulement d'assurer un même traitement aux personnes se trouvant dans la même situation mais également d'appliquer un traitement différent à des personnes dont les situations sont sensiblement différentes. L'article E de la Charte interdit non seulement la discrimination directe, mais aussi toutes les formes de discrimination indirecte, que peuvent révéler soit les traitements inappropriés de certaines situations, soit l'inégal accès des personnes placées dans ces situations et des autres citoyens aux avantages collectifs. La liste des motifs de discrimination interdite prévus à l'article E de la Charte n'est pas exhaustive (Association internationale Autisme-Europe (AIAE) c. France, réclamation n° 13/2000, décision précitée, §§51-52).

64. Une mesure est discriminatoire au regard de l'article E de la Charte lorsqu'elle ne poursuit pas un but légitime et qu'il n'y a pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, §40).

Sur la comparabilité

65. Le Comité note que l'organisation réclamante affirme que les enseignants auxiliaires sont discriminés par rapport aux enseignants titulaires de l'habilitation à enseigner en général, et par rapport aux enseignants titularisés en surnombre en particulier (voir paragraphes 54-55), alors que le Gouvernement compare les enseignants auxiliaires aux enseignants titulaires de l'habilitation à enseigner (voir paragraphes 58 et 62). Il relève que l'article 5, alinéa 3 du décret ministériel n° 201/2010 prévoit effectivement des règles différentes pour le recrutement des enseignants auxiliaires et des enseignants titularisés.

66. Cependant, au regard de la formation spécialisée à l'enseignement de soutien, l'article 13, alinéa 1^{er} du décret ministériel n° 249/2010 combiné à l'article 5, alinéa 1, du décret ministériel n° 78/2011 en réserve l'accès aux enseignants titulaires de l'habilitation à enseigner requise pour le niveau d'instruction (enseignement maternel, primaire, secondaire inférieur et secondaire supérieur) correspondant à la formation sollicitée et qui ont été admis à figurer sur une liste à l'issue d'un concours. De même, l'article 5, alinéa 4 du décret ministériel n° 131/2007 dispose que, si les enseignants de la première catégorie sont titulaires de l'habilitation à enseigner, il peut arriver que des enseignants possédant cette habilitation ne soient pas titularisés et soient enregistrés comme enseignants de la deuxième catégorie.

67. Le Comité considère en conséquence que l'accès à la formation spécialisée à l'enseignement de soutien ne dépend pas de la titularisation. Les enseignants auxiliaires doivent dès lors être comparés à ceux qui sont titulaires de l'habilitation à enseigner.

68. Le Comité considère que la situation des enseignants auxiliaires doit être examinée, non au regard de leur statut ou de leur dénomination conférée par le droit interne, mais de manière autonome selon les missions confiées ; l'autorité hiérarchique ; et les activités exercées, ce dernier critère étant déterminant (Conseil européen des syndicats de police (CESP) c. France, réclamation n° 101/2013, décision sur le bien-fondé du 27 janvier 2016, §§54-59).

69. En ce qui concerne l'exercice des fonctions d'enseignement, l'article 4, alinéas 1 à 3 et 10 de la loi n° 124/99 subordonnent la nomination d'enseignants auxiliaires à certaines conditions et limite l'exercice de ces fonctions à la durée pendant laquelle ces conditions perdurent effectivement. Cependant, ces dispositions ne distinguent d'aucune manière les enseignants auxiliaires de ceux qui sont titulaires de l'habilitation à enseigner, par rapport aux fonctions exercées (correction d'épreuves, signature de documents officiels, examen des élèves, gestion au sein du corps enseignant) ou à leur intégration au sein du personnel enseignant.

70. Le Comité considère en conséquence que les enseignants auxiliaires et les enseignants titulaires de l'habilitation à enseigner sont dans une situation comparable au regard des articles 10§3 a) et b) de la Charte. Le fait que la profession d'enseignant constitue une profession réglementée au sens de l'article 3, alinéa 3, lettre a) de la Directive 2005/36/CE ou une profession libérale au sens du droit interne demeure sans incidence, dans la mesure où la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le contexte de la libre circulation des personnes - que la directive aux termes de son article 1^{er} a pour objet de réglementer - n'est pas en cause en l'espèce.

Sur l'existence d'une différence de traitement

71. Le Comité constate que l'article 13, alinéas 3 à 6 de la loi n° 104/92 ; l'article 3, alinéa 4 lettre c) et l'article 5 combiné à l'article 13 du décret ministériel n° 249/2010 ; ainsi que les textes subséquents (voir paragraphes 21-23) régissant la formation spécialisée au soutien scolaire instaurent une différence de traitement des enseignants auxiliaires par rapport aux enseignants titulaires de l'habilitation à enseigner en ce qu'ils excluent les premiers de l'accès à cette formation.

72. Le Gouvernement ne conteste pas l'existence de cette différence de traitement, mais soutient qu'en vertu de l'obligation de bonne gestion administrative et en vue d'assurer la qualité de l'enseignement de soutien, la loi peut assujettir l'accès à l'enseignement de soutien à des conditions supplémentaires par rapport à celles jugées nécessaires à l'exercice de la profession d'enseignant. Ces conditions supplémentaires sont prévues par l'article 5 combiné à l'article 13 du décret ministériel n° 249/2010 (habilitation à enseigner ; formation spécialisée d'une ampleur de 60 crédits CFU ; consultation du Conseil universitaire national et des associations nationales pertinentes ; disponibilité budgétaire) et, pour l'année scolaire 2014/2015, le décret ministériel n° 312/2014 (cadre des stages TFA ; approbation du programme et des conditions d'accès à la formation spécialisée par les fédérations représentatives des personnes porteuses de handicap).

73. Le Comité considère que les motifs présentés par le Gouvernement poursuivent un but légitime. Les Etats parties peuvent, sans excéder la marge d'appréciation (Confédération française démocratique du travail (CFDT) c. France, réclamation n° 50/2008, décision précitée, §39) dont ils jouissent en vertu de l'article 10§3 a) et b) de la Charte, assujettir l'accès à l'enseignement de soutien à des conditions supplémentaires par rapport à celles jugées nécessaires à l'exercice de la profession d'enseignant, dans la mesure où ces conditions ont pour finalité de garantir la qualité de l'enseignement. Aussi, les enseignants titulaires de l'habilitation à enseigner peuvent jouir des prérogatives attachées à cette qualification, et la formation spécialisée visant une qualification supplémentaire à l'habilitation à enseigner peut être restreinte aux titulaires de cette dernière. En effet, si l'article 4 alinéa 3 de la loi n° 124/99 et les articles 6 alinéa 2 et 7 alinéa 9 du décret ministériel n° 131/2007 permettent l'exercice de la profession d'enseignant par des enseignants auxiliaires, ces textes réservent cet exercice à l'existence de conditions particulières et à la période pendant laquelle ces conditions perdurent effectivement.

74. Toutefois, l'objet et le but de la Charte, traité de protection des droits de l'homme, consistent à protéger des droits non pas théoriques mais effectifs (Commission internationale de Juristes c. Portugal, réclamation n° 1/1998, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 1999, §32). Dès lors, même si un but légitime est établi et que les motifs sont autorisés, la différence de traitement en matière d'accès à la formation professionnelle ne saurait être légitime si elle empêche l'exercice effectif du droit à la formation professionnelle garanti par l'article 10§3 a) et b) de la Charte.

75. Sur ce point, l'accès à la formation spécialisée à l'enseignement de soutien dépend des circonstances dans lesquelles les enseignants auxiliaires sont susceptibles d'acquérir l'habilitation à enseigner, qui sont régies par les TFA ou les PAS. Le Comité, rappelant que l'article E de la Charte interdit tant la discrimination directe qu'indirecte, examine dès lors si les conditions d'accès à la formation spécialisée à l'enseignement de soutien prévues par ces programmes affectent les enseignants auxiliaires de manière disproportionnée.

Sur l'existence d'une discrimination

76. Au regard de l'article 10§3 de la Charte, le Comité rappelle que les Etats parties doivent prévoir des facilités pour la formation et le recyclage des travailleurs adultes qui occupent un emploi (Conclusions XIX-1 (2008), Espagne). L'existence de ces mesures préventives permet de lutter contre la dépréciation des qualifications de travailleurs encore actifs qui risquent de se trouver au chômage en raison des évolutions technologiques et/ou économiques (Conclusions 2003, Italie). Il est en outre tenu compte de l'existence d'une législation relative au congé individuel de formation et aux caractéristiques de ces dispositions, en particulier pour ce qui concerne la durée du congé, sa rémunération et la partie dont émane la demande ; ainsi que de la répartition du coût de la formation professionnelle continue entre les pouvoirs publics, l'assurance chômage, les entreprises et les ménages (Conclusions 2003, Slovénie).

77. En l'espèce, le Comité considère que le Gouvernement ne démontre pas que les conditions d'admission aux TFA conduisant à l'habilitation à enseigner au cours de l'année scolaire 2014-2015, prévues par l'article 3, alinéas 1, 2, 6 et 7 du décret ministériel n° 312/2014, permettent aux enseignants auxiliaires de suivre ces TFA dans la pratique et de s'inscrire par la suite à la formation spécialisée à l'enseignement de soutien. En outre, l'absence de dispositions prévoyant des prises en charge des coûts ou des frais peut dissuader des enseignants auxiliaires employés sur la base de nominations précaires, temporaires, interrompues et relocalisées, de s'inscrire à ces TFA dans la pratique, alors même qu'ils satisfont aux conditions d'admission. En effet, si l'accès aux TFA peut être restreint par une sélection et/ou la limitation des places disponibles, cette restriction ne saurait empêcher l'exercice effectif du droit des enseignants auxiliaires à la formation professionnelle. Les conditions d'admission aux PAS et les modalités d'organisation de la formation prévues par l'article 15, alinéa 1-ter du décret ministériel n° 81/2013 modifiant le décret ministériel n° 249/2010 constituent des obstacles similaires.

78. En outre, les modalités d'organisation des TFA impliquent, outre la réussite des examens partiels et finaux, l'acquisition de 60 crédits universitaires (correspondant à 1 500 heures de cours) sur un an ; la participation obligatoire à 70% des cours ; ainsi que des déplacements ou une réinstallation à proximité des universités qui dispensent les cours. Les conditions liées aux PAS sont similaires : c'est-à-dire l'obtention de 42 crédits universitaires (équivalant à 1 025 heures de cours) et la participation obligatoire à 70% des cours. Le Gouvernement ne démontre cependant pas comment ces modalités, et notamment la participation obligatoire à un programme annuel, sont rendues compatibles avec le maintien de l'activité professionnelle des enseignants auxiliaires employés sur la base de nominations précaires, temporaires, interrompues et relocalisées, en prévoyant par exemple la flexibilité des horaires de travail ; la possibilité de congés de formation ; la dispense de présence sur les lieux de formation éloignés du lieu de travail ; ou l'instauration de la formation à distance.

79. Aussi, le Gouvernement ne démontre pas que les conditions d'accès aux TFA ou aux PAS permettent la reconnaissance, par un système de validation des acquis, de l'expérience professionnelle préalablement acquise selon les conditions prévues par l'article 14 alinéa 6 de la loi n° 104/92 et l'article 6 du décret ministériel n° 131/2007 dans l'enseignement de soutien par certains enseignants auxiliaires non titulaires de la spécialisation.

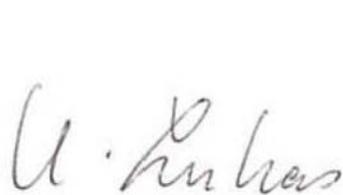
80. Le Comité considère dès lors que les conditions d'admission aux TFA ou aux PAS conduisant à l'habilitation à enseigner, les modalités d'organisation de ces formations et l'absence de reconnaissance des acquis professionnels affectent de manière disproportionnée la capacité des enseignants auxiliaires à acquérir l'habilitation à enseigner et à suivre par la suite la formation à l'enseignement de soutien garanti en vertu de l'article 10§3 a) de la Charte, créant ainsi une discrimination par rapport aux enseignants titulaires de l'habilitation à enseigner qui ne sont pas astreints à suivre les TFA ou les PAS avant de pouvoir exercer leur droit à la formation professionnelle. Ces conditions créent une discrimination particulière au regard du droit des enseignants auxiliaires à des mesures spéciales en vue de la rééducation professionnelle garanti par l'article 10§3 b) de la Charte dans la mesure où, en réintroduisant des restrictions à l'enseignement de soutien, le décret ministériel n° 249/2010 et les textes subséquents ont façonné l'orientation nouvelle du marché du travail dans l'enseignement ce qui a rendu la rééducation des enseignants auxiliaires nécessaire en vertu de cette disposition de la Charte.

81. Cette conclusion ne fait pas obstacle à ce que l'Italie instaure un traitement plus favorable, destiné à favoriser l'exercice du droit à la formation professionnelle par certaines catégories de personnes, au-delà des garanties minimales requises dans la pratique. Ainsi, les mesures de reconversion bénéficiant aux enseignants titularisés en surnombre, devenues nécessaires après la suppression de leurs postes, prévues par les articles 1 à 3 de l'arrêté n° 7/2012 du directeur-général du personnel enseignant, ne sont pas discriminatoires envers les enseignants auxiliaires ou les autres enseignants titulaires de l'habilitation à enseigner.

CONCLUSION

Par ces motifs, le Comité conclut :

à l'unanimité qu'il y a violation de l'article E combiné à l'article 10§3 a) et b) de la Charte au motif que les enseignants qui relèvent de la troisième catégorie sur listes d'aptitude subissent une discrimination indirecte au regard de l'accès à la formation spécialisée à l'enseignement de soutien.



Karin LUKAS
Rapporteur



Giuseppe PALMISANO
Président



Régis BRILLAT
Secrétaire Exécutif