

Affaire C-262/20

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

15 juin 2020

Jurisdiction de renvoi :

Rayonen sad Lukovit (Bulgarie)

Date de la décision de renvoi :

15 juin 2020

Partie requérante :

VB

Partie défenderesse :

Glavna direktsia „Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto“kam Ministerstvo na vatreshnite raboti

***DEMANDE DE DÉCISION PRÉJUDICIELLE PRÉSENTÉE
CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 267 DU TRAITÉ SUR LE
FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE***

JURIDICTION DE RENVOI

Rayonen sad Lukovit (tribunal d'arrondissement de Lukovit, Bulgarie)

[omissis]

***PARTIES À LA PROCÉDURE AU PRINCIPAL ET LEURS
REPRÉSENTANTS***

Les parties dans l'affaire civile n° 606/2019 sont les suivantes :

Requérant : VB,

ayant pour mandataire ad litem [omissis], dont l'adresse est [omissis] dans la ville de Pleven [omissis]

Partie défenderesse : la Direction générale « Sécurité incendie et protection civile » au sein du ministère de l'Intérieur [omissis]

OBJET DU LITIGE AU PRINCIPAL

- 1 Le Rayonen sad Lukovit (tribunal d'arrondissement de Lukovit) a été saisi d'un recours de VB, originaire de la ville de Lukovit, contre la Direction générale « Sécurité incendie et protection [Or. 2] civile » au sein du ministère de l'Intérieur (ci-après : la « Direction »).
- 2 Le requérant affirme qu'il est agent du service local pour la ville de Lukovit de la Direction et qu'il occupe la fonction de « chef d'équipe de garde ».
- 3 Il affirme ensuite que durant la période allant du 2 octobre 2016 au 2 octobre 2019, il a effectué 1784 heures de travail de nuit que la Direction était tenue de convertir en heures de travail de jour en y appliquant un coefficient multiplicateur de 1,143, c'est-à-dire de considérer – en appliquant la disposition de l'article 9, paragraphe 2, de l'ordonnance sur la structure et l'organisation du salaire (naredba za strukturata i organizatsiata na rabotnata zaplata) – que pendant ladite période, l'intéressé a travaillé 2039,112 heures de travail de jour.
- 4 Il affirme qu'après conversion des heures [de travail] nocturnes en heures de jour, le travail qu'il a effectué excède de 255,12 heures le nombre d'heures déclarées par la Direction et qu'il s'agit là d'heures supplémentaires qui doivent lui être payées au taux horaire de 6,60 BGN (environ 3,37 euros).
- 5 Il demande donc que la Direction soit condamnée à lui verser 1 683,74 BGN (environ 860 euros) à titre de rémunération d'heures supplémentaires travaillés mais non payés, majorés de 200 BGN (environ 100 euros) d'intérêts de retard pour la période précitée.
- 6 Le requérant développe l'argumentation juridique que l'absence, dans la loi spéciale – la loi sur le ministère de l'Intérieur (zakon za ministerstvoto na vatreshnite raboti) – et dans les actes réglementaires de rang infra-législatif en vigueur lors de la période en cause, de toute règle concernant la conversion des heures de travail de nuit en heures de travail de jour impose que soient appliquées par analogie les dispositions de l'ordonnance précitée.
- 7 La Direction ne conteste pas les faits liés à l'activité exercée par le requérant et au travail de nuit fourni par ce dernier atteignant un total de 1784 heures pendant la période en cause.
- 8 La Direction s'oppose au recours au motif qu'il n'existe pas de base légale pour que du [temps de] travail de nuit soit converti en [temps de] travail de jour.
- 9 Elle argumente en droit qu'en vertu de l'article 187, paragraphe 1, de la loi sur le ministère de l'Intérieur, la durée normale de travail des fonctionnaires du ministère est de 8 heures par jour et 40 heures pour une semaine comprenant

5 jours ouvrés, quelle que soit la partie de la journée durant laquelle l'agent a effectué sa journée de travail de 8 heures.

- 10 La Direction invoque l'article 187, paragraphe 3, [de cette loi] lequel dispose que seul le travail posté fourni entre 22 h 00 et 06 h 00 constitue du travail de nuit ; elle affirme que cette loi instaure pour les agents du ministère de l'Intérieur une unique durée normale de travail quotidienne de huit heures, pour le travail de jour comme le travail de nuit. **[Or. 3]**
- 11 Elle considère que ce cadre législatif est présumé conforme à la constitution et exécutoire puisqu'il n'a pas été contesté devant le Konstitutsionen sad na Republika Balgaria (Cour constitutionnelle de la République de Bulgarie) et qu'il n'a pas été déclaré anticonstitutionnel conformément à l'article 151, paragraphe 2, de la Constitution de la République de Bulgarie.
- 12 Elle souligne que les actes réglementaires de rang infra-législatif adoptés par le ministre de l'Intérieur et régissant les modalités et l'organisation du temps de travail des agents du ministère de l'Intérieur ainsi sa comptabilisation ne contiennent aucune règle relative à la conversion du [temps de] travail de nuit en [temps de] travail de jour.
- 13 Elle considère par conséquent que les dispositions de l'ordonnance sur la structure et l'organisation du salaire (naredba za strukturata i organizatsiata na rabotnata zaplata) – qui a été adoptée sur le fondement du code du travail (kodeks na truda) – lesquelles prévoient une conversion du [temps de] travail de nuit en [temps de] travail de jour avec application d'un coefficient multiplicateur de 1,143 ne sont pas applicables ux agents du ministère de l'Intérieur.
- 14 Le litige entre les parties porte uniquement sur un point de droit : la question de savoir si les dispositions de l'ordonnance sur la structure et l'organisation du salaire (naredba za strukturata i organizatsiata na rabotnata zaplata), lesquelles prévoient que le [temps de] travail de nuit effectué soit converti en [temps de] travail de jour avec application du coefficient multiplicateur de 1,143 de sorte que sept heures de travail de nuit équivalent à 8 heures de travail de jour, sont applicables.

LES FAITS DE L'ESPÈCE

- 15 Le requérant a occupé, depuis le 25 mai 2011, divers postes au sein de la Direction, à savoir ceux de : stagiaire ; pompier ; pompier supérieur ; reconduit ad interim en tant que chef d'une équipe de garde.
- 16 Par décision du directeur de la Direction du 30 janvier 2017, il a été reconduit dans ses fonctions actuelles de « chef d'équipe de garde au sein du service régional "Sécurité incendie et protection civile" de Lukovit, avec un traitement mensuel de base de 682 BGN (environ 348 euros).

- 17 Par la décision n° 8121z-791-2810 de 2014 du ministre de l'Intérieur, il a été ordonné – sur le fondement de l'article 179, paragraphe 2, de la loi sur le ministère de l'Intérieur (zakon za ministerstvoto na vatrešnite raboti), considéré en combinaison avec son paragraphe 1 – que les fonctionnaires se voient verser pour chaque heure travaillée de nuit ou pour chaque heure de travail de nuit comprise entre 22 h 00 et 06 h 00 un supplément de paye pour travail de nuit s'élevant à 0,25 BGN (environ 13 centimes d'euro). **[Or. 4]**
- 18 Durant la période en cause comprise entre le 3 octobre 2016 et le 3 octobre 2019, le requérant a, d'après le tableau des gardes, travaillé pendant des durées de 24 heures lesquelles ont été additionnées pour chaque période de trois mois[.]
- 19 Pour chaque trimestre, le requérant s'est vu comptabiliser et payer des heures supplémentaires pour le total des heures travaillées au-dessus de la norme au cours de la période considérée.
- 20 Pour le travail de nuit accompli entre 22 h 00 et 06 h 00, le requérant a reçu des boissons revigorantes – du café instantané et du thé – et, sur une base mensuelle, de la nourriture gratuite par le biais du versement d'un équivalent monétaire de 120 BGN (environ 61 euros).
- 21 Jusqu'au 25 mai 2015, le [temps du] travail de nuit accompli par le demandeur a été multiplié par 0,143 et le résultat de ce calcul a été ajouté au nombre total d'heures travaillées lors de la période considérée, de sorte que sept heures de travail de nuit ont compté comme huit heures.
- 22 Après cette date et lors de la période litigieuse, cette règle, prévoyant la conversion des heures de travail de nuit en heures de travail de jour lors de la comptabilisation du temps de travail, n'a plus été appliquée.

LE DROIT APPLICABLE

Le droit bulgare

LA CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE DE BULGARIE

- 23 Article 16 : « Le travail est garanti et protégé par la loi. »
- 24 Article 48, paragraphe 5 : « Les travailleurs ont droit à des conditions appropriées d'hygiène et de sécurité au travail, à un salaire minimal et proportionné au travail fourni, ainsi qu'à des périodes de repos et à des congés, selon les conditions et modalités arrêtées par la loi. »
- 25 Article 116, paragraphe 1 : « Les fonctionnaires mettent en œuvre la volonté et les intérêts de la nation. Dans l'exercice de leur fonction, ils sont tenus de ne se laisser mener que par la loi et de faire preuve de neutralité du point de vue politique. »

LA LOI SUR LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR (zakon za ministerstvoto na vatreshnite raboti), publiée au Darzhaven vestnik (DV) n° 53 du 27 juin 2014 [Or. 5]

- 26 Article 142, paragraphe 1 : « Les agents du ministère de l'intérieur sont :
- 1 des fonctionnaires de police et fonctionnaires de la sécurité incendie et protection civile ;
 2. des fonctionnaires ;
 3. des personnes employées dans une relation de travail. »
- Article 142, paragraphe 4 : « Le statut des fonctionnaires visés au paragraphe 1, point 2, est régi par la loi sur le fonctionnaire (zakon za darzhavnia sluzhitel). »
- Article 142, paragraphe 5 : « Le statut des personnes employées dans une relation de travail est régi par les modalités et conditions prescrites par le code du travail (kodeks na truda) ainsi que par la présente loi. »
- 27 Article 187, paragraphe 1 : « La durée normale du temps de travail des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur est de 8 heures par jour et 40 heures par semaine pour une semaine de travail de 5 jours.
- Article 187, paragraphe 3 : « Le temps de travail des fonctionnaires est calculé en jour ouvrés sur une base quotidienne et pour ceux effectuant du travail posté de 8, 12 ou 24 heures, il est comptabilisé sur une période de trois mois. [...] En cas de travail posté, il peut y avoir travail de nuit entre 22 h 00 et 06 h 00, les heures de travail ne devant pas dépasser en moyenne les 8 heures sur une période de 24 heures. »
- Article 187, paragraphe 9 : « Les modalités d'organisation et de répartition du temps de travail ainsi que de sa comptabilisation, de la rémunération du travail des fonctionnaires effectué en-dehors des heures normales de travail, du régime du service, du temps de repos et des congés sont déterminés par ordonnance (naredba) du ministre de l'Intérieur. »
- 28 Article 188, paragraphe 2 : « Les fonctionnaires du ministère de l'Intérieur qui travaillent entre 22 h 00 et 06 h 00 bénéficient de la protection spéciale prévue par le code du travail (kodeks na truda). »
- 29 **ORDONNANCES** émises conformément à l'article 187, paragraphe 9, de la loi sur le ministère de l'Intérieur (zakon za ministerstvoto na vatreshnite raboti) par le **MINISTRE DE L'INTÉRIEUR** et portant modalités d'organisation et de répartition du temps de travail ainsi que de sa comptabilisation, de la rémunération du travail des fonctionnaires effectué en-dehors des heures normales de travail, du régime du service, du temps de repos et des congés :

L'ORDONNANCE (naredba) n° 8121z-407 du 11 août 2014 (ci-après l'« ordonnance de 2014 »), [Or. 6] publiée au DV n° 69 du 19 août 2014, abrogée par l'ordonnance (naredba) du 25 mai 2015

- 30 Lors de la comptabilisation du temps de travail effectué, le nombre total d'heures effectuées entre 22 h 00 et 6 h 00 sur la période de référence est multiplié par 0,143 ; le résultat est ensuite additionné au nombre total d'heures de travail effectuées sur ladite période. [omissis – répétition de la même phrase]

L'ORDONNANCE (naredba) n° 8121z-592 du 25 mai 2015 (ci-après l'« ordonnance de 2015 »), publiée au DV n° 40 du 2 juin 2015, abrogée par l'ordonnance (naredba) du 11 juillet 2016

- 31 L'ordonnance de 2015 ne contient pas de règle semblable à celle de l'article 31, paragraphe 2, de l'ordonnance de 2014, prévoyant l'application d'un coefficient multiplicateur correcteur pour le calcul des heures de travail de nuit.
- 32 L'ordonnance de 2015 a été annulée par l'arrêt n° 8585 du Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême, Bulgarie), rendu le 11 juillet 2016 dans l'affaire administrative n° 5415/2016 ; il a été constaté dans cet arrêt que les motifs invoqués dans ladite affaire pour justifier l'adoption de l'ordonnance ne contenaient pas les éléments impérativement requis par l'article 28, paragraphe 2, de la loi sur les actes normatifs (zakon za normativnite aktove) dans la mesure où il toute analyse des objectifs poursuivis par l'adoption de cet acte normatif faisait défaut, où le contenu du projet de l'acte et ses effets sur la collectivité et sur les parties prenantes n'étaient pas étayés, les résultats escomptés de l'application de l'ordonnance n'étaient pas indiqués et où il manquait une analyse de la conformité du projet d'acte normatif au droit de l'Union européenne.

L'ORDONNANCE (naredba) n° 8121z-776 du 29 juillet 2016 (ci-après l'« ordonnance de 2016 »), publiée au DV n° 60 du 2 août 2016

- 33 L'ordonnance de 2016 **ne contient pas** non plus **de règle** relative à l'application d'un coefficient multiplicateur correcteur pour le calcul des heures de travail de nuit.
- 34 Dans le cadre d'une consultation publique sur le projet de l'ordonnance de 2016, [Or. 7] trois organisations syndicales – la « Fédération syndicale des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur », le « Syndicat des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur » et le « Syndicat national de pompiers et sauveteurs "Ogneborets" » – ont pris position.
- 35 Toutes les trois organisations syndicales ont proposé l'adoption d'une disposition réglementant la conversion des heures de travail de nuit en heures de travail diurne.

- 36 Les directeurs des directions « Activité de réglementation juridique » et « Planification et mise en œuvre du budget » au sein du ministère ont rendu compte au ministre de l'Intérieur des motifs pour lesquels les propositions des organisations syndicales n'ont pas été incluses dans le projet d'ordonnance.
- 37 Le premier argument est d'ordre juridique et tient à ce que le coefficient appliqué pour convertir les heures [de travail] de nuit en heures [de travail] de jour est égal au rapport entre la durée normale du travail de nuit (7 heures) et la durée normale du travail de jour (8 heures), le code du travail (kodeks na truda) prévoyant que ces durées sont différentes. En vertu de l'article 187, paragraphes 1 et 3, de la loi sur le ministère de l'Intérieur (zakon za ministerstvoto na vatreshnite raboti), la durée normale du travail est la même le jour et la nuit (huit heures) de sorte que le rapport entre ces deux durées est égal à 1 et qu'aucune conversion n'est nécessaire.
- 38 Le second argument du rapport [adressé au ministre] est d'ordre économique : il y est souligné que si la proposition des syndicats était acceptée, cela rendrait nécessaires des moyens financiers supplémentaires qui, calculés sur la base du travail de nuit effectué au mois de juillet 2016, s'élèveraient à 18 324 000 BGN (environ 9 345 000 euros) par an.
- 39 Le ministre de l'Intérieur a adopté l'ordonnance sans que celle-ci ne contienne de règle de conversion des heures [de travail] de nuit en heures [de travail] de jour.
- 40 L'ordonnance de 2016 a été contestée devant le Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême) par un recours du Syndicat des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur. Dans le contentieux administratif n° 11077/2016, la formation à trois juges a considéré que faisait défaut l'analyse quant au fait de savoir si le projet d'ordonnance était conforme au droit de l'Union et si ledit projet était aligné sur la directive-cadre européenne sur la sécurité et la santé au travail (directive 89/391/CEE) et sur la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil, du 4 novembre 2003, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail. Il a été relevé que les motifs de l'acte réglementaire attaqué se bornaient à indiquer que les exigences de la directive 2003/88/CE étaient remplies, sans examiner ces exigences ni fournir l'analyse – requise par le législateur – de la conformité au droit de l'Union. **[Or. 8]**
- 41 L'ordonnance de 2016 attaquée a été annulée définitivement et dans sa totalité par l'arrêt du 10 décembre 2019 rendu par une formation de cinq juges du Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême) dans le contentieux administratif n° 8601/2019.

LE CODE DU TRAVAIL (kodeks na truda), publié au DV n° 26 de 1986

- 42 Article 140, paragraphe 1 : [omissis – répétition inutile du texte] « **La durée normale du travail de nuit** pour une semaine de cinq jours ouvrables est de sept heures. »

Article 140, paragraphe 2 : « Constitue du travail de nuit le travail fourni **entre 22 heures et 06 heures.** »

L'ORDONNANCE SUR LA STRUCTURE ET L'ORGANISATION DU SALAIRE (naredba za strukturata i organizatsiata na rabotnata zaplata) adoptée par un décret du Conseil des ministres, publié au DV n° 9 du 26 janvier 2007 sur le fondement de l'article 121 de la loi portant modification du code du travail de 2001

- 43 Article 9, paragraphe 2 : « Lors de du calcul du temps de travail accumulé, les heures de nuit sont converties en heures de jour avec un coefficient égal au rapport entre la durée normale du travail de jour et de nuit, définie pour le lieu de travail respectif[.] »

Le droit de l'Union

La directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil, du 4 novembre 2003, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail (JO 2003, L 299, p. 9)

- 44 Le préambule de la directive 2003/88/CE comporte les considérants suivants :
- 45 Le considérant 2 exige que la Communauté soutienne et complète l'action des États membres en vue d'améliorer le milieu de travail **pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs. [Or. 9]**
- 46 Aux termes du considérant 4, l'objectif précité ne saurait être subordonné à des considérations de caractère purement économique.
- 47 Le considérant 7 met en avant les résultats d'études démontrant que l'organisme humain est plus sensible pendant la nuit aux perturbations environnementales et à certaines formes pénibles d'organisation du travail et que de longues périodes de travail de nuit sont préjudiciables à la santé des travailleurs et peuvent compromettre leur sécurité au travail.
- 48 L'un des objectifs de la directive est fixé au considérant 8, aux termes duquel il y a lieu de limiter la durée du travail de nuit.
- 49 Le considérant 10 érige en principe l'efficacité des moyens de protection de la santé des travailleurs postés et des travailleurs de nuit.
- 50 L'article 12, sous a), impose que les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les travailleurs de nuit et les travailleurs postés bénéficient d'un niveau de protection en matière de sécurité et de santé, adapté à la nature de leur travail.

- 51 Sur le portail juridique Eur-Lex, on trouve notamment, au nombre des actes par lesquels la Bulgarie a transposé la directive 2003/88, l'ordonnance (naredba) n° 8121z-407 du 11 août 2014 (abrogée), laquelle contient une règle de conversion du [temps de] travail de nuit en [temps de] travail de jour.
- 52 Après l'abrogation de cette ordonnance de 2014, l'État n'a pas informé la Commission européenne de la modification de la législation, ainsi que l'y obligeait l'article 24 de la directive.

LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE, publiée au JO 2012, C 326

- 53 Son article 20 consacre le principe d'égalité en disposant que toutes les personnes sont égales en droit.
- 54 Son article 31, relatif aux « conditions de travail justes et équitables », dispose : « 1. Tout travailleur a droit à des conditions de travail qui respectent sa santé, sa sécurité et sa dignité. 2. Tout travailleur a droit à une limitation de la durée maximale du travail et à des périodes de repos journalier et hebdomadaire, ainsi qu'à une période annuelle de congés payés. » [Or. 10]
- 55 Le droit à un recours effectif est prévu à l'article 47, lequel dispose : « Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal [...]. »

Motifs du renvoi préjudiciel

- 56 La juridiction nationale a jugé que l'activité au sein du service incendie dans des « conditions normales », comme cela est le cas en l'espèce, entre dans le champ d'application de la directive 2003/88/CE compte tenu de l'interprétation faite dans l'ordonnance de la Cour de justice du 14 juillet 2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg, C-52/04, EU:C:2005:467, point 54, et dans l'arrêt de la Cour du 5 octobre 2004, Pfeiffer e.a., C-397/01 à C-403/01, EU:C:2004:584, point 57 ; voir également le point 46 de l'ordonnance de la Cour de justice du 14 juillet 2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg, C-52/04, EU:C:2005:467.
- 57 Le requérant VB a en vertu du droit bulgare la qualité de fonctionnaire – plus précisément au sein du service de « Sécurité incendie et protection civile » – mais au vu de l'ordonnance de la Cour du 7 avril 2011, May, C-519/09, EU:C:2011:221, points 25 et 26, il doit être considéré comme un « travailleur » au sens de l'article 7 de la directive 2003/88/CE[.]
- 58 La législation de droit commun en matière de travail en République de Bulgarie – à savoir le code du travail (kodeks na truda) – prévoit que la durée normale du travail de jour est de huit heures et celle du travail de nuit est de sept heures.

- 59 La loi spéciale régissant le statut des fonctionnaires de l'État appartenant à la police et aux pompiers, à savoir la loi sur le ministère de l'Intérieur (zakon za ministerstvoto na vatreshnite raboti) ne contient aucune disposition expresse fixant la durée normale du travail de nuit ; elle se borne à disposer quel créneau horaire est considéré comme la nuit et il s'agit de l'intervalle compris entre 22 h 00 et 06 h 00, ainsi que le code du travail (kodeks na truda) le fixe également[.]
- 60 Faute d'une telle disposition déterminant la durée normale du travail de nuit, le ministre de l'Intérieur a considéré, dans des ordonnances par lesquelles il introduisait des règles relatives à la comptabilisation du temps de travail des agents du ministère, que la durée normale de travail des policiers et des pompiers est la même le jour et la nuit, à savoir huit heures.
- 61 Dès lors que la protection de la santé est au cœur du régime spécial du travail de nuit en raison de la nocivité universellement reconnue de celui-ci pour l'organisme humain, la limitation de la durée normale du travail de nuit devrait être la même pour tous les travailleurs, indépendamment de la base légale en vertu de laquelle ils fournissent leur travail. **[Or. 11]**
- 62 Dans d'autres affaires, la formation de céans a privilégié l'interprétation de principe suivante, applicable aux litiges similaires initiés par des policiers ou des pompiers.
- 63 La relation de tutelle des fonctionnaires est régie par les principes de la puissance publique, à la différence des relations de travail qui sont conclues entre des parties placées sur un pied d'égalité dans le respect d'un nombre de conditions minimales de protection des travailleurs.
- 64 Au vu de ces différences entre les personnes et les méthodes de réglementation juridique, les dispositions du droit du travail ne peuvent pas s'appliquer par subsidiarité aux questions du droit administratif qui ne sont pas réglées et qui concernent les relations de tutelle des fonctionnaires.
- 65 Dans les cas où la législation spéciale – l'article 188, paragraphe 2, de la loi sur le ministère de l'Intérieur (zakon za ministerstvoto na vatreshnite raboti) – renvoie expressément au code du travail (kodeks na truda) pour ce qui est de la protection du travail de nuit, nous assistons à une application directe de certaines dispositions du droit du travail à la relation de tutelle des fonctionnaires.
- 66 Pour comprendre et interpréter la protection spéciale du travail de nuit, il convient de clarifier le principe de fonctionnement des fonctions essentielles du cadre juridique relatif au temps de travail : 1. il a une fonction économique, car il énonce la durée pendant laquelle le travailleur est tenu de remplir ses obligations ; 2. il a une fonction protectrice dont le but est de protéger la santé humaine et la capacité des individus à travailler.

- 67 La fonction protectrice trouve son expression dans la réglementation spéciale sur le travail de nuit. L'attention apportée au travail de nuit et à sa réglementation spéciale découle du constat scientifique et médical que le travail de nuit a une nocivité accrue et qu'il cause chez l'individu un épuisement et un stress accrus lesquels résultent du rythme biologique humain en vertu duquel la nuit sert à se reposer, à se relaxer et à récupérer des forces physiques et mentales.
- 68 L'article 187, paragraphe 1, de la loi sur le ministère de l'Intérieur (zakon za ministerstvoto na vatreshnite raboti) dispose que la durée normale de travail des fonctionnaires du ministère est de 8 heures par jour. L'absence de toute disposition spéciale réglementant la durée normale et maximale du travail de nuit peut s'expliquer par le fait que cette disposition renvoie à la protection du code du travail (kodeks na truda) lequel prévoit notamment une durée plus courte du travail de nuit, à savoir un maximum de sept heures.
- 69 La disposition de l'article 187, paragraphe 3, de la loi sur le ministère de l'Intérieur (zakon za ministerstvoto na vatreshnite raboti) ne prévoit pas que la durée normale du travail de nuit est de huit heures, mais dispose seulement que pour les activités de travail posté, comme en l'espèce, il est [Or. 12] permis de travailler la nuit entre 22 h 00 et 6 h 00 et que les heures de travail effectuées ne doivent pas dépasser une moyenne de huit heures par jour pour chaque période de vingt-quatre heures.
- 70 De l'analyse juridique qui précède, il y a lieu de conclure que la durée normale de travail de nuit des agents du ministère de l'Intérieur est de sept heures.
- 71 Une interprétation contraire reviendrait à violer les principes constitutionnels de protection globale du travail et à discriminer les policiers et pompiers par rapport aux agents du ministère employés sous contrat de travail.
- 72 L'inégalité de traitement qui en résulterait est due au fait que les agents du ministère employés sous contrat de travail échappent au champ d'application de l'ordonnance (naredba) de 2016 et qu'il convient d'appliquer au travail de nuit fourni par ces derniers l'article 9, paragraphe 2, de l'ordonnance sur la structure et l'organisation du salaire (naredba za strukturata i organizatsiata na rabotnata zaplata), lequel prévoit une conversion du [temps de] travail de nuit.
- 73 Un tel résultat n'est pas admis car il reviendrait à traiter les fonctionnaires – policiers et pompiers – moins bien que les agents travaillant sous contrat de travail dans le même ministère.
- 74 En ce sens, le Konstitutsionen sad na Republika Balgaria (Cour constitutionnelle de la République de Bulgarie) a – dans son arrêt n° 11 sur le contentieux constitutionnel n° 10/1998 ayant pour objet une demande tendant à ce que soit déclaré anticonstitutionnelle la disposition de l'article 360, paragraphe 2, point 2, du code du travail (kodeks na truda) – considéré ceci : « [...] En vertu de l'article 2 de la convention n° 111 de l'Organisation internationale du travail concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession [omissis], toute

partie à cette convention s'engage à formuler et à appliquer une politique nationale visant à promouvoir, par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux, l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, afin d'éliminer toute discrimination en cette matière (cette convention est en vigueur en Bulgarie depuis le 22 juillet 1961).

- 75 Dans la mesure où elle prive une catégorie déterminée de fonctionnaires du droit à un recours effectif en cas de limogeage, la disposition attaquée est également contraire au sens et à l'objectif de l'article 116, paragraphe 1, de la Constitution. Aux termes de ce dernier, les fonctionnaires mettent en œuvre la volonté et les intérêts de la nation ; dans l'exercice de leur fonction, ils sont tenus de ne se laisser mener que par la loi et de faire preuve de neutralité du point de vue politique. Il ne fait aucun doute qu'au sens de l'article 116, paragraphe 1, de la Constitution, les fonctionnaires sont conçus comme une épine dorsale de l'État durable et indépendante des [Or. 13] changements politiques et cette fonction exige une stabilité de leur statut professionnel. Dès lors, en prévoyant que les fonctionnaires peuvent être limogés d'une façon discrétionnaire échappant au contrôle du juge, la disposition attaquée est contraire à l'exigence de stabilité du statut des fonctionnaires laquelle découle de l'article 116, paragraphe 1, de la Constitution. Il en résulte que la disposition attaquée est anticonstitutionnelle. Elle nuit aux objectifs poursuivis par l'article 116, paragraphe 1, de la Constitution. Sans stabilité statutaire, les fonctionnaires ne peuvent pas atteindre une qualification professionnelle garantissant une exécution correcte des missions dont ils sont chargés. »
- 76 Sur la base des explications de principe relatives au statut des fonctionnaires, la formation de céans a considéré dans des litiges précédents que le fait de permettre une restriction de la protection du travail de nuit des policiers et des pompiers serait contraire à la Constitution et aux traités internationaux.
- 77 Les fonctions spéciales et extrêmement importantes de ces fonctionnaires impliquent des exigences accrues en termes de leur fidélité à l'État qu'ils servent. C'est précisément pour cela que les fonctionnaires qui exercent la puissance publique se voient imposer de nombreuses exigences et obligations supplémentaires, y compris une durée de garde pouvant aller jusqu'à 24 heures, des obligations spéciales en situation d'urgence, ainsi que de nombreuses autres obligations. Toutefois, ces obligations ont pour contrepartie des obligations pesant sur le ministère et celui-ci ne peut pas exclure la protection générale du travail de nuit, laquelle découle du constat de la nocivité du travail de nuit sur l'organisme humain.
- 78 Il serait contraire aux objectifs du statut spécial des policiers et pompiers – dont les métiers impliquent toujours un risque important – que ces derniers soient exclus de la protection du travail de nuit laquelle trouve son expression dans la limitation de la durée normale du travail de nuit à sept heures. Cela porterait atteinte aussi bien aux droits individuels des fonctionnaires qu'à l'intérêt public, puisque l'efficacité de leur travail s'en trouverait réduite pendant la nuit.

- 79 Dans ce contexte, il y a lieu d'appliquer la disposition de l'article 9, paragraphe 2, de l'ordonnance sur la structure et l'organisation du salaire (naredba za strukturata i organizatsiata na rabotnata zaplata), qui produit le même résultat que celui garanti par l'ordonnance du ministre de l'Intérieur de 2014 en vigueur jusqu'au 2 août 2016.
- 80 L'interprétation du droit national effectuée par le Rayonen sad Lukovit (tribunal d'arrondissement de Lukovit) et exposée aux points 62 à 79 de la formation de céans a été refusée par **[Or. 14]** la juridiction d'appel – l'Okrazhen sad Lovech (tribunal régional de Lovech) – qui a statué en dernière instance, compte tenu des montants réclamés.
- 81 Les positions de principe de la juridictions d'appel – exprimées par exemple dans l'arrêt rendu par l'Okrazhen sad Lovech (tribunal régional de Lovech) le 13 avril 2020 dans l'instance civile d'appel n° 130/2020, arrêt par lequel ont été rejetées des prétentions similaires de policiers et de pompiers – sont basées sur deux arguments principaux.
- 82 La première considération est que l'absence, dans les actes réglementaires adoptés après l'abrogation de l'ordonnance de 2014, de toute règle de conversion du [temps de] travail de nuit en [temps de] travail de jour dans une proportion de 7/8 constitue un choix de l'auteur de l'acte réglementaire et non un vide juridique. Il a également été considéré que l'appréciation du caractère approprié de ce choix réglementaire appartient à l'auteur des règlements, lequel pourra à l'avenir abandonner ou de modifier ce choix ; mais elle ne peut pas servir d'argument en faveur d'une application de dispositions par analogie.
- 83 Le second argument est que l'article 188, paragraphe 2, de la loi sur le ministère de l'Intérieur (zakon za ministerstvoto na vatreshnite raboti) ne s'applique pas directement dans la mesure où il renvoie à la protection spéciale du code du travail (kodeks na truda).
- 84 Dans la jurisprudence bulgare, les deux points de vue contraires ont été soutenus sur ce point ; celui-ci a donné lieu à l'ouverture, à la demande du ministre de la Justice, de la procédure interprétative n° 1/2020 devant les chambres civiles réunies du Varhoven kasatsionen sad (Cour suprême de cassation), saisies de la question suivante : « Aux fins de la comptabilisation et du paiement des heures de travail de nuit effectuées par des agents du ministère de l'Intérieur, convient-il d'appliquer les dispositions du code du travail (kodeks na truda) et de l'ordonnance sur la structure et l'organisation du salaire (naredba za strukturata i organizatsiata na rabotnata zaplata) (notamment l'article 9, paragraphe 2, de cette ordonnance) ou faut-il appliquer les dispositions de la législation spéciale qu'est la loi sur le ministère de l'Intérieur (zakon za ministerstvoto na vatreshnite raboti) ainsi que les dispositions des actes réglementaires adoptés en vertu de ladite loi ? »

- 85 Le tribunal de céans qui doit statuer éprouve un doute sur le point de savoir si les objectifs de limitation de la durée du travail de nuit et de [mise en place de] moyens de protection des travailleurs de nuit, fixés par la directive 2003/88/CE, imposent aux États membres non seulement de définir l'intervalle horaire au cours duquel un travail est nocturne, mais également de fixer la « durée normale » du travail de nuit, aussi bien pour les travailleurs du secteur privé que pour ceux du secteur public. **[Or. 15]**
- 86 Est également important pour le tribunal de céans le point de savoir si les objectifs de la directive 2003/88/CE imposent que la durée normale du travail de nuit soit nécessairement inférieure à la durée normale fixée pour le travail de jour.
- 87 Par ailleurs, dès lors que l'État membre a fixé à sept heures la durée normale du travail de nuit pour tous les travailleurs du secteur privé, est-il licite, compte tenu du principe d'égalité de traitement, que la durée normale du travail de nuit des policiers et pompiers travaillant dans le secteur public soit plus longue, à savoir de huit heures, chiffre égal à la durée normale journalière de leur travail de jour ?
- 88 Les réponses à ces interrogations sont déterminantes pour l'issue du litige au principal car si l'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne est que le cadre juridique national protégeant le travail de nuit des policiers et pompiers n'est pas efficace ni conforme au principe d'égalité, la juridiction nationale pourra prendre des mesures garantissant [la réalisation de] l'objectif de la directive qu'est la limitation de la durée du travail de nuit.
- 89 Selon une jurisprudence constante, l'obligation des États membres, découlant d'une directive, d'atteindre le résultat prévu par celle-ci ainsi que leur devoir, en vertu de l'article 4, paragraphe 3, TUE et de l'article 288 TFUE, de prendre toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution de cette obligation s'imposent à toutes les autorités des États membres, y compris, dans le cadre de leurs compétences, aux autorités juridictionnelles (arrêt du 7 août 2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, point 38 et jurisprudence citée).
- 90 En vue d'exécuter cette obligation, le principe d'interprétation conforme requiert que les autorités nationales prennent en considération l'ensemble du droit interne et fassent application des méthodes d'interprétation reconnues par celui-ci, afin de garantir la pleine effectivité du droit de l'Union et d'aboutir à une solution conforme à la finalité poursuivie par celui-ci (voir, en ce sens, arrêts du 5 octobre 2004, Pfeiffer e.a., C-397/01 à C-403/01, EU:C:2004:584, point 117, ainsi que du 8 mai 2019, Praxair MRC, C-486/18, EU:C:2019:379, point 37 et jurisprudence citée).
- 91 L'application du principe d'interprétation conforme dans le présent cas d'espèce n'aura pas pour résultat une interprétation contra legem du droit national dans la mesure où l'article 46, paragraphe 2, de la loi sur les actes normatifs dispose : « lorsque l'acte normatif est incomplet, sont appliquées aux cas de figure qu'il ne réglemente pas les dispositions qui concernent des cas analogues si cela est

conforme à la finalité de l'acte. En l'absence de telles **[Or. 16]** dispositions, les rapports juridiques sont régis par les principes généraux du droit de la République de Bulgarie. »

- 92 Aux points 62 à 79 ci-dessus, le tribunal de céans a exposé l'interprétation de principe qu'il fait du droit national dans son ensemble ; toutefois, le droit national n'a pas été examiné à la lumière du droit de l'Union, car il existe des difficultés d'interprétation de la directive 2003/88/CE qui font obstacle à ce que le tribunal de céans applique directement cette dernière en l'absence d'une interprétation authentique par la Cour de justice.
- 93 Si la Cour de justice de l'Union européenne devait répondre que la protection effective du travail de nuit des travailleurs du service public requiert que le droit national fixe une durée normale de leur travail de nuit, l'absence d'une telle règle dans la loi sur le ministère de l'Intérieur (zakon za ministerstvoto na vatreshnite raboti) pourrait être contournée par les méthodes d'interprétation mentionnées ci-dessus.

LES QUESTIONS PRÉJUDICIELLES

- 94 La protection effective au titre de l'article 12, sous a), de la directive 2003/88/CE exige-t-elle que la durée normale du travail de nuit des agents de police et des pompiers soit inférieure à la durée normale prévue pour le travail de jour ?
- 95 Le principe d'égalité consacré aux articles 20 et 31 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne exige-t-il que la durée normale du travail de nuit fixée par le droit national à sept heures pour les travailleurs du secteur privé s'applique également aux travailleurs du secteur public, y compris aux policiers et aux pompiers ?
- 96 La réalisation effective de l'objectif énoncé au considérant 8 de la directive 2003/88, consistant à limiter la durée du travail de nuit, suppose-t-elle que la législation nationale fixe expressément la durée normale du travail de nuit, y compris pour les agents du secteur public ?

LA NÉCESSITÉ D'UN TRAITEMENT SPÉCIAL [DE LA PRÉSENTE DEMANDE PRÉJUDICIELLE]

- 97 Le tribunal de céans estime qu'est remplie, en l'espèce, la condition fixée par l'article 107 du règlement de procédure de la Cour pour que la demande préjudicielle soit soumise à une procédure d'**urgence**. Les motifs qui le justifient tiennent au fait que le litige porte sur le paiement d'un salaire dont **[Or. 17]** le calcul dépend de la méthode selon laquelle le ministère de l'Intérieur comptabilise le [temps de] travail nocturne effectué par les policiers et pompiers.
- 98 Ce recours particulier n'est qu'un parmi plusieurs milliers de recours individuels formés depuis quelques années par des policiers et pompiers devant les

juridictions bulgares ; il existe en effet dans tout le pays un très grand nombre de litiges non réglés.

- 99 Dans le même temps, on observe dans le pays de positions contraires de la jurisprudence, ce qui fait peser une menace grave sur la sécurité juridique tout en causant des difficultés budgétaires à certaines juridictions dans la mesure où les procédures sont sans frais pour les policiers et pompiers tandis que la plupart des frais d'expert sont pris en charge par le budget des juridictions.
- 100 Le grand nombre de ce type d'affaires et les solutions contradictoires qui y ont été apportées ont eu pour conséquence l'ouverture, à la demande du ministre de la Justice, de la procédure interprétative n° 1/2020 devant le Varhoven kasatsionen sad (Cour suprême de cassation) par ordonnance de son président du 26 février 2020. Jusqu'à ce que le Varhoven kasatsionen sad (Cour suprême de cassation) se soit prononcé par décision interprétative, les juridictions ne sont pas liées par une interprétation contraignante du droit bulgare.
- 101 Les circonstances exposées ci-dessus soulignent combien il est urgent que la demande soit examinée pour que, dans les nombreux litiges similaires, toutes les juridictions puissent se mettre en conformité avec l'interprétation donnée par la Cour de justice de la directive 2003/88/CE afin qu'elles soient en mesure d'appliquer le principe d'interprétation conforme du droit national.

Le 15 juin 2020

[omissis] [nom et signature]