

**Affaire C-585/19**

**Demande de décision préjudicielle**

**Date de dépôt :**

2 août 2019

**Jurisdiction de renvoi :**

Tribunalul București (Roumanie)

**Date de la décision de renvoi :**

24 juillet 2019

**Partie requérante :**

Academia de Studii Economice din București

**Partie défenderesse :**

Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman - Ministerul Educației Naționale

---

**RAPPORT SUR LA DEMANDE DE DÉCISION PRÉJUDICIELLE**

**LE TRIBUNALUL BUCUREȘTI (tribunal de grande instance de Bucarest, Roumanie) – DEUXIÈME SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF ET FISCAL**, à la demande de la requérante, **ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI**, eu égard à l'ordonnance du 13 juin 2019, et sur le fondement de l'article 267 TFUE, demande à la

**COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE**

de répondre aux questions préjudicielles suivantes portant sur l'interprétation de l'article 2, point 1, de l'article 3, et de l'article 6, sous b), de 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), une décision à cet égard étant utile à la solution du litige national dont est saisie la juridiction de céans [omissis] :

« 1) La notion de “temps de travail”, qui est définie à l'article 2, point 1, de la directive 2003/88/CE comme “toute période durant laquelle le travailleur est au travail, à la disposition de l'employeur et dans l'exercice de son activité ou de ses

fonctions”, se rapporte-t-elle à un seul contrat (à temps plein) ou à tous les contrats (de travail) conclus par le travailleur ?

2) Les obligations à la charge des États membres prévues à l’article 3 de la directive 2003/88 (obligation de prendre les mesures nécessaires pour que tout travailleur bénéficie, au cours de chaque période de vingt-quatre heures, d’une période minimale de repos de onze heures consécutives) et à l’article 6, sous b), de la directive 2003/88 (fixation d’une durée moyenne de travail hebdomadaire n’excédant pas 48 heures, y compris les heures supplémentaires) doivent-elles être interprétées en ce sens que les limites qu’elles fixent se rapportent à un seul contrat ou à tous les contrats conclus avec le même employeur ou des employeurs différents ?

3) Au cas où les réponses aux deux premières questions impliquent une interprétation de nature à exclure que les États membres puissent prévoir, au niveau national, que les articles 3 et 6, sous b), de la directive 2003/88 s’appliquent contrat par contrat, en l’absence de dispositions de droit national qui prévoient que le temps de repos quotidien minimal et le temps de travail hebdomadaire maximal se rapportent au travailleur (indifféremment du nombre de contrats de travail conclus avec le même employeur ou avec des employeurs différents), une institution publique d’un État membre, qui opère au nom de l’État, peut-elle invoquer une application directe des dispositions des articles 3 et 6, sous b), de la directive 2003/88 et sanctionner un employeur pour le non-respect des limites prévues par ladite directive en matière de repos quotidien et/ou de temps de travail hebdomadaire maximal ? »

**Objet du litige. Faits pertinents :**

1. Par *recours* inscrit au rôle du Tribunalul București (tribunal de grande instance de Bucarest), deuxième section du contentieux administratif et fiscal, opposant **ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI** [Académie d’études économiques de Bucarest], **partie requérante**, à **Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman – Ministerul Educației Naționale** [Organisme intermédiaire pour le programme opérationnel « Capital humain » – Ministère de l’Éducation nationale], **partie défenderesse**, la requérante demande l’annulation de la décision n° 1035 [du] [omissis] 02 août 2018 statuant sur la contestation introduite par la requérante contre le procès-verbal de constat d’irrégularités et **[Or. 2]** de fixation d’une créance budgétaire (ci-après le « procès-verbal ») [du] [omissis] 04 juin 2018, ainsi que l’annulation dudit procès-verbal, dressé par la défenderesse.

2. Dans son recours, la requérante fait valoir que par le procès-verbal de constat d’irrégularités et de fixation de corrections financière [du] [omissis] 04 juin 2018, la défenderesse a mis à la charge de la requérante, en tant que bénéficiaire du projet *POSDRU/89/1.5/S/59184 [Programme opérationnel sectoriel de développement des ressources humaines]* intitulé « *Performance et*

*excellence dans le domaine de la recherche postdoctorale en sciences économiques en Roumanie* », code SMIS 21574, [une] créance budgétaire d'un montant de 13 490,42 [RON]. Cette créance correspond à des dépenses considérées comme non éligibles, d'un total de 13 808 [RON], afférentes aux coûts salariaux (salaire net, impôts, cotisations du salarié et de l'employeur) relatifs à des employés de l'équipe de mise en œuvre du projet. Ces dépenses ont été déclarées non éligibles par *la défenderesse*, car elle a constaté un dépassement du plafond de 13 heures/jour, fixé selon elle conformément aux dispositions de la directive 2003/88.

3. La requérante a, le [omissis] 10 juillet 2018, introduit un *recours gracieux* contre le procès-verbal de constat d'irrégularité susmentionné. Ce recours a été rejeté comme dépourvu de fondement par la décision de la défenderesse [du] [omissis] 02 août 2018, pour les raisons suivantes : *a*) la législation (*l'article 3 de la directive 2003/88* est mentionné) prévoit le nombre maximal d'heures de travail qu'une personne peut prester par jour, et non pour chaque contrat ; *b*) les différences entre l'heure conventionnelle (qui comporte 40 minutes) [Ndt : notion employée dans l'enseignement supérieur en Roumanie afin de prendre en compte le travail de préparation des enseignements, une heure physique pouvant correspondre à plusieurs heures conventionnelles] et l'heure physique (qui comporte 60 minutes) ne sont pas pertinentes dans la mesure où les contrats de travail relatifs à la fonction de base des experts sont conclus sur le fondement du code du travail, avec un temps de travail hebdomadaire total de 40 heures, sans qu'il n'existe de dispositions dérogatoires ; *c*) la demande de conciliation n'est pas adressée à la bonne instance, car *la défenderesse* n'a pas de compétences en matière de demandes de conciliation, les dispositions des instructions de *l'autorité de gestion du projet POSDRU n° 95 du 17 avril 2014* étant rappelées ; il est par ailleurs considéré que les droits de la défense du bénéficiaire sont respectés étant donné qu'il lui est permis de faire valoir son point de vue, par écrit, avant que le procès-verbal soit dressé, la communication de ce point de vue ne constituant pas une véritable voie de recours ; *d*) à la date de dépôt de la demande de remboursement, à savoir le 1<sup>er</sup> avril 2013, l'intéressée aurait dû connaître les dispositions de la *directive 2003/88* et, même en l'absence des *instructions de l'autorité de gestion du projet POSDRU n° 64, du 1<sup>er</sup> février 2013*, elle aurait dû connaître les limitations visées à *l'article 3* de la *directive 2003/88* et s'abstenir de demander le remboursement de frais afférents à des salaires dépassant la limite de 13 heures par jour.

4. Dans son *mémoire en défense* joint au dossier, la défenderesse soutient [qu'] [omissis] elle a appliqué les dispositions de la directive 2003/88, conformément aux rapports de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la mise en œuvre par les États membres de cette directive.

5. Il ressort de la législation du travail, qui est d'interprétation stricte, que la durée du temps de travail peut être augmentée à plus de 48 heures par semaine à condition que la moyenne des heures de travail, calculée sur une période de

référence de quatre mois calendaires, ne dépasse pas 48 heures hebdomadaires, et que tout salarié a le droit de travailler auprès d'employeurs différents ou d'un même employeur, sur la base de contrats de travail individuels, en bénéficiant du salaire correspondant à chacun d'entre eux, sauf dans les cas où la loi prévoit des incompatibilités pour le cumul de certaines fonctions. **[Or. 3]**

6. Étant donné que le contrat de financement, en tant que loi [régissant les relations] des parties, les demandes de financement, telles que modifiées et complétées ultérieurement, les contrats individuels de travail ainsi que les avenants à ceux-ci ne prévoient aucune dérogation au code du travail roumain en ce qui concerne le calcul des heures de travail et ne font pas référence aux heures consacrées au temps de travail pédagogique, le calcul a été effectué de manière correcte et conforme au droit sur la base d'une heure de 60 minutes.

7. Ainsi, en ce qui concerne l'application temporaire des règles régissant le temps de travail consacré au projet, jusqu'à la date d'entrée en vigueur des instructions n° 64/2013, ce sont les dispositions légales les plus favorables au bénéficiaire du financement qui ont été prises en compte, à savoir un plafond de 13 heures/jour, en application de l'article 3 de la [directive] 2003/88, conformément à l'esprit de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, de cette directive en vertu duquel « [l]a présente directive s'applique à tous les secteurs d'activités, privés ou publics ».

8. Par conséquent, les heures conventionnelles converties en heures de travail qui font l'objet des fiches de pointage tenues par le bénéficiaire du financement et complétées les experts, qui les ont certifiées par leur signatures, et qui sont corroborées par les fiches de salaire, mènent au plafond de 13 heures/jour indiqué dans le titre de créance (le résultat dépasserait sinon 24h/jour). Cet état de fait a conduit à la conclusion d'une violation des dispositions de l'article 56 [du] règlement (CE) n° 1083/2006, [de] l'article 2, paragraphe 1, [de] la décision du gouvernement n° 759/2007, [de] l'article 172bis, paragraphe 1, sous c) et f), du règlement (CE) n° 2342/2002, ainsi que des règles précitées, ce qui, aux yeux de la défenderesse, a pour conséquence le caractère non-éligible des sommes en cause.

### **Demande de saisine de la Cour de justice de l'Union européenne**

9. La requérante a demandé que la Cour soit saisie de questions préjudicielles destinées à clarifier les dispositions de l'article 2, point 1, [de] l'article 3, et [de] l'article 6, sous b), de la directive 2003/88.

### **Sur les faits**

10. En substance, la juridiction de céans retient que par l'acte administratif attaqué – le procès-verbal [du] 04 juin 2018 –, la requérante se voit reprocher le paiement « illégal », à des experts travaillant pour le projet, des heures de travail

prestées par ceux-ci sur le fondement de contrats de travail conclus conformément au droit, au motif que ces heures dépassent le plafond prévu par la législation de [l'Union], à savoir à l'article 3 de la directive 2003/88. Il convient également de mentionner, à titre subsidiaire, les dispositions des instructions de l'autorité de gestion du projet POSDRU n° 62, du 30 août 2012, (qui fixent le mode d'enregistrement des activités des experts, à savoir à l'annexe 3 – fiche individuelle de pointage, avec le détail des heures travaillées chaque jour pour chaque projet, y compris le temps de travail de base), des instructions de l'autorité de gestion du projet n° 64, du 1<sup>er</sup> février 2013 (qui ont fixé, à compter du 1<sup>er</sup> février 2013, le plafond de prise en compte de 13 heures/jour), de l'article 114, paragraphe 1, et de l'article 135, paragraphe 1, de la loi n° 53/2003 portant code du travail (*Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii*).

### **Dispositions nationales applicables en l'espèce :**

11. Loi n° 53/2003, du 24 janvier 2003, portant code du travail (*Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii*), en vigueur à partir du 5 février 2003 :

« **Article 111** : *Le temps de travail correspond à toute période durant laquelle le salarié est au travail, à la disposition de l'employeur et dans l'exercice de son activité ou de ses fonctions, conformément aux dispositions de son contrat de travail, de la convention collective applicable et/ou de la législation en vigueur* ».

« **Article 112, paragraphe 1** : *La durée normale du temps travail, pour les travailleurs engagés à temps plein, est de 8 heures par jour et 40 heures par semaine.* » [Or. 4]

« **Article 114, paragraphe 1** : *La durée maximale légale du temps de travail ne peut pas dépasser 48 heures par semaine, y compris les heures supplémentaires.* »

« **Article 135, paragraphe 1** : *Entre deux jours de travail, les salariés ont le droit à un repos qui ne peut être inférieur à 12 heures consécutives.* »

### **Dispositions du droit de l'Union européenne applicables/pertinentes en l'espèce**

12. Directive 2003/88 :

« **Article 2 – Définitions**

Aux fins de la présente directive, on entend par :

1. “*temps de travail*”: toute période durant laquelle le travailleur est au travail, à la disposition de l'employeur et dans l'exercice de son activité ou de ses fonctions, conformément aux législations et/ou pratiques nationales ;
2. “*période de repos*”: toute période qui n'est pas du temps de travail ; [...].

**Article 3 - Repos journalier**

*Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que tout travailleur bénéficie, au cours de chaque période de vingt-quatre heures, d'une période minimale de repos de onze heures consécutives.*

**Article 6 - Durée maximale hebdomadaire de travail**

*Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que, en fonction des impératifs de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs :*

- (a) *la durée hebdomadaire du travail soit limitée au moyen de dispositions législatives, réglementaires ou administratives ou de conventions collectives ou d'accords conclus entre partenaires sociaux ;*
- (b) *la durée moyenne de travail pour chaque période de sept jours n'excède pas quarante-huit heures, y compris les heures supplémentaires. »*

**Les raisons ayant conduit la juridiction de céans à formuler la demande de décision préjudicielle**

13. Les sommes non éligibles couvertes par le titre de créance [du] [omissis] 04 juin 2018 correspondent, en fait, aux coûts afférents aux salaires de certains experts, considérés par la défenderesse comme non éligibles car, au cours de la période allant d'octobre 2012 à janvier 2013, ceux-ci ont, certains jours, cumulé les heures travaillées dans le cadre de l'horaire de base (8 heures/jour) avec les heures travaillées dans le cadre du projet, selon le cas, et avec les heures travaillées dans le cadre d'autres projets ou activités, et fait état d'un nombre total d'heures travaillées par jour dépassant la limite de 13 heures par jour prévue par les *instructions de l'autorité de gestion du projet n° 64, du 1<sup>er</sup> février 2013*, ce plafond découlant, aux yeux de la défenderesse, même si l'on fait abstraction *desdites instructions* (qui ont été adoptées le 1<sup>er</sup> février 2013, soit après la période allant d'octobre 2012 à janvier 2013 pour laquelle les dépenses non éligibles ont été mises à charge [de la requérante] dans le titre de créance litigieux), de l'interprétation et de l'application directe de l'article 3 et de l'article 6 de la *directive 2003/88*.

14. Par ailleurs, l'article 3 de la directive 2003/88, qui constitue l'un des fondements juridiques du recours, oblige les *États membres à prendre les mesures nécessaires pour que tout travailleur bénéficie, au cours de chaque période de vingt-quatre heures, d'une période minimale de repos de onze heures consécutives, et l'article 6 de ladite directive oblige les États membres à prendre les mesures nécessaires pour que, en fonction des impératifs de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs : b) la durée moyenne de travail pour chaque période de sept jours n'excède pas quarante-huit heures, y compris les heures supplémentaires.* ". [Or. 5]

15. Par conséquent, les questions préjudicielles destinées à clarifier la conformité de l'interprétation que la défenderesse fait de la *directive 2003/88* ont un impact sur la solution à apporter au présent litige.

16. Jusqu'à aujourd'hui, la Cour n'a pas examiné la problématique de l'application de la directive 2003/88 en ce qui concerne les périodes minimales de repos journalier et [omissis] la durée maximale du temps de travail hebdomadaire par travailleur ou par contrat.

17. Conformément à l'article 267, deuxième alinéa, TFUE, si une question préjudicielle est soulevée dans une affaire pendante, la juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de statuer sur cette question.

18. Cependant, en vue d'une application uniforme du droit de l'Union dans les États membres, lorsque la compatibilité d'une certaine pratique ou législation nationale avec les traités suscite un doute, la juridiction saisie de l'affaire doit poser une question préjudicielle à la Cour.

19. Par ailleurs, cette règle est soumise à une exception d'interprétation stricte. Si une interprétation donnée s'impose avec certitude, au-delà de tout doute raisonnable, la juridiction nationale peut estimer que la question n'est pas nécessaire et appliquer directement le droit de l'Union.

20. Dans la jurisprudence *Cilfit*, la Cour a appelé cette situation la « *théorie de l'acte clair* ». Celle-ci vise à éviter que la Cour ne soit encombrée de questions purement théoriques ou dénuées de lien avec la solution à donner au litige.

21. Toutefois, le juge national ne peut affirmer qu'une disposition du traité est claire que si son interprétation a été précisée dans la jurisprudence de la Cour. Si la juridiction nationale refuse de saisir la Cour d'une question en invoquant la théorie de « l'acte clair », sans qu'il n'existe de fondement jurisprudentiel, elle est susceptible d'enfreindre le droit à un procès équitable consacré à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En ce sens, dans l'affaire *Ullens de Schooten c. Belgique*, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que le refus de la juridiction nationale de recourir au mécanisme du renvoi préjudiciel peut poser des problèmes de compatibilité de la procédure avec le droit à un procès équitable, même si la juridiction saisie n'est pas une instance de contrôle juridictionnel.

22. Or, dans la mesure où elle nourrit des doutes quant à l'interprétation du TFUE et à la compatibilité du droit national avec celui-ci, la juridiction de céans doit saisir la Cour d'une question préjudicielle. En d'autres termes, si le recours peut être accueilli même sans déférer une question préjudicielle, il ne saurait être rejeté sans clarifier au préalable, au moyen d'une question préjudicielle, la compatibilité de l'interprétation de la défenderesse avec le droit [de l'Union]. Il serait sinon porté atteinte au droit à un procès équitable de la requérante.

[omissis]

Bucarest, le 24 juillet 2019

DOCUMENT DE TRAVAIL