

L'activité d'assistant maternel, l'aménagement du temps de travail et la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs au sens de la directive 2003/88/CE¹

Claire BORIES

Doctorante en Droit de l'Union européenne

Arrêt de la CJUE du 20 novembre 2018, *Sindicatul Familial Constanța e.a. contre Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Constanța*, C-147/17, ECLI:EU:C:2018:518.

La question au cœur de la présente affaire porte sur le point de savoir si l'activité d'assistant familial, aussi spécifique soit-elle, relève du champ d'application de la directive 2003/88/CE² qui fixe les règles d'aménagement du temps de travail. En tant que mesure d'harmonisation a minima, cette directive vise à garantir une meilleure protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, en faisant bénéficier ces derniers de périodes minimales de repos et de périodes de pause adéquates. La réponse à cette question est alors déterminante au regard du respect de ces droits sociaux – incluant indéniablement le volet santé – directement conférés par cette directive à chaque travailleur.

Avant de revenir sur les faits à l'origine de l'affaire, quelques explications accessoires sur le placement d'un enfant en famille d'accueil et les missions de l'assistant familial permettront certainement de mieux comprendre le contexte général du litige.

Le placement familial est un dispositif qui permet de prendre en charge un enfant dans une famille autre que la sienne, une famille qui, pendant toute la durée du placement, en assure l'ensemble des soins et l'éducation. Ce placement peut prendre différentes formes. En général temporaire, il peut aller d'une prise en charge de courte durée voire d'urgence d'enfants à un placement de longue durée et à temps plein, dès le plus jeune âge et jusqu'à ce que l'enfant concerné atteigne l'âge adulte. Selon les cas, le placement familial peut avoir lieu au domicile de l'assistant familial ou dans un cadre plus institutionnel, notamment dans un foyer ou dans un établissement.

La présente affaire concerne des assistants familiaux qui accueillent des enfants à plein temps à leur domicile. La prestation de soins – de façon continue et pour une longue durée – constitue leur activité principale et ils perçoivent à cet égard une indemnité versée par l'autorité compétente avec laquelle ils ont signé un contrat de travail. Compte tenu des besoins spécifiques de l'enfant, les assistants familiaux ne sont pas autorisés à partir en vacances sans les enfants, à moins que la séparation de l'enfant pour cette période n'ait été autorisée par l'autorité compétente.

¹ Directive 2003/88/CE du Parlement et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, *JO* 2003, L 299.

² *Ibidem*.

Les demandeurs au principal, représentés par le Sindicatul Familial Constanța, sont employés en tant qu'assistants maternels³ par la Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Constanța (direction générale de l'assistance sociale et de la protection de l'enfance de Constanța, Roumanie). Ils sont chargés de prendre en charge à leur domicile, vingt-quatre heures sur vingt-quatre, des enfants faisant l'objet d'un placement familial, et cela sans périodes de repos hebdomadaires ou de vacances spécifiques. Chaque assistant maternel a signé avec ladite direction générale un contrat de travail individuel à caractère spécial visant spécifiquement la protection de l'enfant, ainsi qu'une convention de placement pour chaque enfant placé sous sa garde, annexée au contrat individuel⁴. Ce faisant, chacun s'engage à surveiller lesdits enfants et à en prendre soin de manière continue, même lorsqu'il prend un congé légal.

Ces assistants maternels – et le syndicat qui les représente – ont saisi le Tribunalul Constanța (tribunal de grande instance de Constanța) d'un recours tendant à la condamnation de la direction générale au paiement, d'une part, des compléments salariaux correspondant à une augmentation de 100% du salaire de base pour le travail effectué les jours de repos hebdomadaires, les jours fériés et autres jours considérés comme non ouvrables selon la législation nationale correspondante, et d'autre part, d'une compensation monétaire équivalente à une indemnité afférente au congé annuel payé pour les années 2012 et 2015.

Non contents du rejet de leur recours, ils ont décidé d'interjeter appel devant la Curtea de Apel Constanța (Cour d'appel de Constanța, Roumanie).

Saisie de l'affaire, la juridiction de renvoi commence par rappeler que l'assistant maternel doit exercer sa fonction de manière continue, y compris pendant les jours de repos hebdomadaire, les jours fériés et les jours non ouvrables, de tels horaires de travail étant imposés par et pour les besoins de l'enfant placé sous la garde de l'assistant. L'obligation de continuité de l'activité d'assistant maternel implique inévitablement une organisation spécifique de leur temps de travail, ce dernier ne pouvant être planifié avec exactitude. En outre, la juridiction de renvoi constate que l'assistant maternel partage son domicile avec l'enfant placé sous sa garde. Il reste, de ce fait, à la disposition de l'employeur pour fournir un service à cet enfant, et cela même lors des périodes pendant lesquelles il n'exerce pas son activité en tant qu'assistant maternel. L'assistant maternel ne peut donc jouir effectivement des congés annuels, au sens de l'article 7 de la directive 2003/88, ni même prétendre à une compensation du congé par une indemnité équivalente⁵. Par conséquent, la durée du temps de travail inhérent

³ Dans la législation nationale pertinente, les assistants familiaux sont désignés comme des « assistants maternels » (« *asistent maternal* »).

⁴ Voir les articles 8 et 9 de la Hotărârea Guvernului nr. 679/2003 privind condițiile de obținere a atestatăului, procedurile de atestare și statutul asistentului maternal profesionist (décision du gouvernement n°679/2003 concernant les conditions d'obtention de l'agrément, les procédures d'agrément et le statut d'« assistant familial professionnel » -des personnes chargées de l'accueil de mineurs), publiée au *Monitorul Oficial al României*, Partie I, n°443, du 23 juin 2003.

⁵ L'article 7 de la directive 2003/88, relatif au congé annuel, dispose que : « 1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que tout travailleur bénéficie d'un congé annuel payé d'au moins quatre semaines, conformément aux conditions d'obtention et d'octroi prévues par les législations et/ou pratiques nationales. 2. La

à de l'activité d'assistant maternel serait difficile à déterminer et ne serait pas conciliable avec une période de repos obligatoire, telle que prévue par le droit de l'Union.

Fort de ce constat, la juridiction saisie exprime des doutes quant à l'applicabilité de la directive 2003/88 au litige pendant devant elle et décide de poser à la Cour de Justice de l'Union européenne une série de questions préjudicielles relatives à l'interprétation de ladite directive. Plus précisément, elle s'interroge sur le fait de savoir si l'activité d'assistant maternel telle que prévue par la réglementation nationale⁶ relève du champ d'application de cette directive. Si tel est le cas, la juridiction de renvoi a posé d'autres questions concernant la possibilité pour un État membre de déroger aux dispositions de ladite directive quant à l'aménagement du temps de travail des assistants maternels.

S'adonnant à un exercice d'analyse logiquement conduit, la Cour de Justice répond par la négative à la première question préjudicielle et s'abstient de répondre aux autres questions posées.

A titre liminaire, la Cour part du postulat que pour qu'une activité relève du champ d'application de la directive 2003/88, cette activité doit être exercée par un travailleur. Sur ce point, elle insiste très justement sur le fait que la notion de « travailleur » doit recevoir une interprétation autonome en droit de l'Union. Elle doit être définie selon des critères objectifs qui caractérisent une relation de travail en considération des droits et devoirs des personnes concernées. S'inspirant de sa jurisprudence relative à l'article 45 TFUE, la Cour considère qu'un « travailleur » au sens de la directive 2003/88 est une personne qui fournit des services dans le cadre d'une relation de travail, impliquant inévitablement un lien de subordination entre le travailleur et son employeur⁷. La Cour précise en suivant que l'appréciation globale du cadre contractuel dans lequel les services sont fournis ne doit pas être influencée par la nature de l'accord en droit national (point 42). Aux termes d'une argumentation plutôt convaincante, mais qui diffère sur certains points avec celle de l'avocat général⁸, la Cour constate que les assistants maternels « se trouvent, à l'égard du service public auquel [ils] sont contractuellement lié[s], dans un rapport de subordination matérialisé par une surveillance et une évaluation permanentes de leurs activités de la part dudit service au regard des exigences et des critères énoncés dans le contrat », et qu'ils n'échappent donc pas à la qualification de « travailleurs » au sens de la directive 2003/88 (points 43 à 48).

période minimale de congé annuel payé ne peut être remplacée par une indemnité financière, sauf en cas de fin de relation de travail ».

⁶ Voir la legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului (loi n°272 relative à la protection et la promotion des droits de l'enfant), republiée au *Monitorul Oficial al României*, partie I, n°159 du 5 mars 2014, modifiée et complétée par l'Ordonanța de Urgență a Guvernului (ordonnance d'urgence du gouvernement) n°65 du 15 octobre 2014, la loi n°131 du 8 octobre 2014, la loi n°52 du 30 mars 2016 et la loi n°57 du 11 avril 2016.

⁷ En ce sens, voir les arrêts CJUE, 14 octobre 2010, *Union syndicale Solidaires Isère*, C-428/09, ECLI:EU:C:2010:612, pt 28 ; CJCE, 3 juillet 1996, *Lawrie-Blum*, 66-85, ECLI:EU:C:1986:284, pts 16 et 17 ; et CJCE, 23 mars 2004, *Collins*, C-138/02, ECLI:EU:C:2004:172, pt 26.

⁸ Conclusions de l'avocat général, M. Nils WAHL, présentées le 28 juin 2001, ECLI:EU:C:2018:518.

A ce stade du raisonnement, la Cour soutient donc que les assistants maternels sont des « travailleurs » au sens de la directive 2003/88. Or, la question de savoir si l'activité d'assistant maternel entre dans le champ d'application [matériel] de la directive 2003/88 reste entière.

Pour répondre à cette question, la Cour rappelle, très méthodiquement, que le champ d'application [matériel] de la directive 2003/88 est prévu à l'article 1^{er}, paragraphe 3 de celle-ci ainsi qu'à l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 89/391/CEE⁹. Ainsi, « tous les secteurs d'activités, privés ou publics » sont concernés, à l'exception de certaines « activités spécifiques de la fonction publique, par exemple dans les forces armées ou la police, ou à certaines activités spécifiques dans les services de protection civile »¹⁰ qui présentent des « particularités » qui s'opposent de « manière contraignante » à une application stricte des dispositions de la directive. Si le législateur a exclu ces activités du champ d'application de la directive, c'est clairement en raison de leurs caractéristiques particulières qui entrent inévitablement en conflit avec des schémas de travail et de repos réguliers. Au nombre de ces particularités figure notamment « le fait qu'elles ne se prêtent pas, par leur nature, à une planification du temps de travail »¹¹ (point 64). A cet égard, la Cour relève la nature fonctionnelle du critère utilisé à l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 89/391, qui est fondé selon elle, non pas sur l'appartenance des travailleurs aux différents secteurs d'activités visés à cette disposition mais exclusivement sur la nature spécifique de certaines missions particulières exercées par les travailleurs des secteurs concernés, nature qui justifie une exception aux règles en matière de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs en raison de la nécessité absolue de garantir une protection efficace de la collectivité¹² (points 55 et 56).

À la lumière de ces éléments, la Cour est amenée à se prononcer sur le fait de savoir si l'activité d'assistant maternel présente, par sa nature, des particularités inhérentes justifiant que puisse lui être appliquée l'exception découlant de l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 89/391. Sur ce point, la Cour souscrit une nouvelle fois à une interprétation stricte des exceptions prévues à l'article 2, paragraphe 2 de la directive 89/391¹³, qui doivent recevoir une interprétation dont la portée est limitée « à ce qui est strictement nécessaire à la sauvegarde des intérêts qu'elle permet aux États membres de protéger »¹⁴ (point 11). Ne peut-on voir ici une référence implicite à l'objectif de protection du bien-être des travailleurs qui sous-tend l'adoption de la directive 2003/88 ? Une lecture combinée du considérant 52 de l'arrêt et des considérants 49 à 54 des conclusions de l'avocat général le laisse à penser.

⁹ Directive 89/391/CEE du Conseil du 12 juin 1989 relative à la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail, JO 1989, L 183.

¹⁰ Article 2, premier alinéa, de la directive 89/391/CEE, *op. cit.*

¹¹ CJCE, 5 octobre 2004, *Pfeiffer e.a.*, C-397/01 à C-403/01, ECLI:EU:C:2004:584, pt. 55.

¹² Voir CJCE, 12 janvier 2006, *Commission c. Espagne*, C-132/04, ECLI:EU:C:2006:18, pt. 24.

¹³ Outre ces exceptions, d'autres dérogations sont prévues par la directive 2003/88, concernant, notamment, le repos journalier et hebdomadaire, les temps de pause, le repos et le travail de nuit (voir en ce sens les articles 17, 18, 20 et 21 de cette directive), et font l'objet d'une interprétation stricte.

¹⁴ Voir notamment les arrêts du 3 octobre 2000, *Simap*, C-303/98, ECLI:EU:C:2000:528, pt. 35 et CJCE, 5 octobre 2004, *Pfeiffer e.a.*, *op. cit.* pt. 54.

Dans un premier temps, la Cour constate que les assistants maternels, en cause au principal, sont tous employés par une autorité publique pour s'occuper des enfants placés sous leur garde, étant entendu qu'ils sont chargés de s'assurer du développement harmonieux et de l'intégration dans leur propre famille de ces enfants. Ce faisant, leur activité, qui participe à la protection de l'enfance, qui constitue une mission d'intérêt général relevant des fonctions essentielles de l'État, relève assurément des activités spécifiques de la fonction publique visées à l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 89/391 (points 60 à 63).

Dans un deuxième temps, elle relève que la spécificité de leur activité par rapport à d'autres professions liées à la protection de l'enfance amène les assistants maternels à vivre en permanence avec l'enfant confié. L'intégration, continue et pour une longue durée, serait destinée à permettre à cet enfant d'évoluer au sein d'un environnement similaire à celui de sa famille, un environnement qui doit être propice à son développement harmonieux. De telles particularités, jugées « appropriée[s] » par la Cour, visent à préserver l'intérêt supérieur de l'enfant, tel qu'il est consacré à l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (points 70 et 71).

Dans ces conditions, et afin de s'assurer que l'intérêt de l'enfant reste la priorité lors du placement familial, la Cour a jugé que les tâches parentales exercées par les assistants maternels ne sauraient être organisées conformément aux dispositions prévues par la directive 2003/88. En effet, « limiter les heures de travail hebdomadaire des assistants maternels, conformément à l'article 6 de la directive 2003/88, et contraindre l'employeur à octroyer, conformément aux articles 5 à 7 de cette directive, à ces derniers le bénéficiaire de jours de repos hebdomadaire ou annuel, au cours desquels ils seraient dispensés d'exercer leur activité, et, partant de s'occuper de l'enfant placé auprès d'eux, ne serait pas compatible avec les particularités inhérentes à un telle activité, lesquelles exigent que l'assistant maternel accueille, de façon continue et pour une longue durée, l'enfant dont il a la charge au sein de son foyer et de sa famille » (point 74). La Cour ajoute que les assistants maternels, contrairement aux personnes employées en tant que « parents remplaçants », sont tenus à une obligation d'intégration continue de l'enfant au sein du foyer et de la famille de l'assistant maternel qui empêche d'organiser leurs horaires sur la base d'un programme de travail ou de repos obligatoires¹⁵.

Dans un troisième et dernier temps, la Cour de Justice souligne que l'exclusion de telles activités spécifiques du champ d'application de la directive 2003/88 n'implique pas pour autant que ces professions échappent à toutes mesures tendant à l'aménagement de leur temps de travail. Au contraire, elle exige des autorités compétentes qu'elles assurent la sécurité et la santé

¹⁵ Dans l'affaire *Hälvä*, rendu le 26 juillet 2017, les requérantes au principal étaient employées par une association de protection de l'enfance gérant un village d'enfants en tant que « parents remplaçants ». En cette qualité, elles vivaient avec les enfants dans les maisons du village d'enfants, s'occupant de la garde et de l'éducation des mineurs résidents. Si l'association ne contrôlait pas le travail dans les maisons pendant les périodes de travail, le temps de travail des parents remplaçant était largement prédéterminé par leur contrat de travail. Finalement, ils constituent simplement du personnel temporaire au sein du village d'enfants, un personnel qui n'a pas à assumer **pas** la responsabilité continue de l'éducation de l'enfant vivant dans ce village, contrairement aux assistants maternels, CJUE, 26 juillet 2017, C-175/16, ECLI:EU:C:2017:617. Pour plus d'informations, voir également les conclusions de l'avocat général, M. Melchior WATHELET, présentées le 6 avril 2017, ECLI:EU:C:2017:285.

des travailleurs « dans toute la mesure du possible » (point 78). A cet égard, elle relève qu'une planification du « temps libre » de l'assistant maternel est effectivement prévue par la législation nationale, et est insérée dans le contrat de travail liant ce dernier à l'autorité publique. Aussi, il ressort des dispositions de la loi roumaine que les assistants maternels ont effectivement droit à un congé annuel payé sans l'enfant, après autorisation de l'autorité compétente, et dans le respect de « la bonne réalisation de la mission de protection de l'enfant concerné » (point 85). En suivant, la Cour estime que de telles limitations légales apportées aux droits desdits assistants à des périodes de repos journalier et hebdomadaire, ainsi qu'au congé annuel payé sont finalement en adéquation, tant avec le contenu essentiel du droit fondamental à des congés qu'avec l'objectif d'intérêt général assigné aux assistants maternels de préserver l'intérêt supérieur de l'enfant (points 86 et 87).

Si la Cour de Justice a conclu à l'exclusion de l'activité d'assistant maternel de la directive 2003/88, c'est certainement sans perdre de vue la raison d'être de cette directive qui est la protection de la sécurité et de la santé du travailleur. Effectivement, afin d'assurer une protection complète du travailleur, et constatant rapidement l'existence d'une contradiction manifeste entre l'activité d'assistant maternel et les exigences de la directive 2003/88, il lui a fallu trouver une réponse équilibrée entre vie professionnelle et vie privée de l'assistant maternel, qui doit, avant tout, veiller au respect de l'intérêt supérieur de l'enfant concerné.