

Le 4 mars 2004

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION CONCERNANT
LE RÉEXAMEN DE LA DIRECTIVE 93/104/CE SUR CERTAINS ASPECTS
DE L'AMÉNAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL****POSITION DE L'UNICE****Synthèse**

La législation sur le temps de travail exerce une forte influence sur l'organisation de la production dans les entreprises. Depuis l'adoption de la directive en 1993, les conditions économiques et les sociétés ont évolué, d'une part en raison de la mondialisation, d'autre part par l'individualisation des styles de vie. La flexibilité du temps de travail est devenue plus cruciale encore pour la compétitivité des entreprises. En outre, ainsi que l'indique le rapport de la task force sur l'emploi présidée par Wim Kok, "la flexibilité n'est pas uniquement avantageuse pour l'employeur; elle sert également les intérêts des travailleurs". Enfin et surtout, la flexibilité du temps de travail est essentielle pour réaliser le programme de Lisbonne qui doit faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde.

La directive sur le temps de travail est différente de la plupart des autres directives adoptées en matière sociale. En effet, elle ne fixe pas des objectifs ou des principes généraux, mais contient des définitions et règles détaillées sur les périodes minimales de repos, les temps de pause, la durée hebdomadaire de travail maximale, le congé annuel, le travail de nuit, etc. Cette directive ne tient pas assez compte du fait que des modalités concrètes avantageuses pour l'employeur et le travailleur se trouvent surtout au niveau de l'entreprise, et elle ne laisse guère de marge de manœuvre pour concevoir des solutions sur mesure. De surcroît, ces règles détaillées ont été surimposées aux règles nationales en place, réduisant ainsi le degré de flexibilité qui existait encore. Par exemple, dans certains pays, la possibilité pour les partenaires sociaux de déroger à la législation sur le temps de travail par voie de convention collective a été restreinte de manière significative.

L'UNICE demande instamment à la Commission, lorsqu'elle tirera les conclusions du débat lancé par sa communication, de chercher à faciliter le respect des règles pour les entreprises et d'améliorer la flexibilité du temps de travail dans toute l'Union européenne élargie. La Commission devrait résister aux appels à l'introduction de nouvelles rigidités, qui seraient particulièrement dommageables pour le développement économique des nouveaux États membres.

Les employeurs européens estiment que :

- la règle générale devrait être, pour la période de référence pour le calcul du temps de travail hebdomadaire, de faire la moyenne sur douze mois (avec une possibilité d'extension au-delà de douze mois par voie de convention collective ou autre accord); la période de référence pour le calcul de la période de repos hebdomadaire devrait être étendue de sept à quatorze jours;
- le droit des individus de déroger à la règle des 48 heures devrait être conservé, et la directive modifiée pour prévoir expressément que ce type de dérogation peut également être convenu par voie de convention collective;
- il est essentiel de distinguer les périodes durant lesquelles le travailleur se repose sur le lieu de travail des périodes durant lesquelles il travaille effectivement, en qualifiant de temps de travail les périodes de travail effectif uniquement et en considérant les périodes de repos en tant que repos, même si ce repos est pris sur le lieu de travail.

Par conséquent, l'UNICE serait favorable à une révision de la directive pour autant que celle-ci rencontre les conditions évoquées ci-dessus et apporte des solutions dans le sens proposé ici. L'UNICE demande instamment que la révision, si révision il y a, n'ait pas pour résultat d'étendre la directive au-delà du domaine de la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, étant donné que tous les autres aspects de l'aménagement du temps de travail sont mieux traités dans les États membres.

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION CONCERNANT
LE RÉEXAMEN DE LA DIRECTIVE 93/104/CE SUR CERTAINS ASPECTS
DE L'AMÉNAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL**

POSITION DE L'UNICE

Introduction

1. Le 30 décembre 2003, la Commission européenne a publié une communication concernant le réexamen de la directive 93/104/CE sur certains aspects de l'aménagement du temps de travail. Cette communication vise à :

- évaluer la mise en œuvre de la directive sur le temps de travail et à
- engager une large consultation sur le temps de travail.

Le document doit être considéré également comme la première phase de consultation officielle des partenaires sociaux.

2. La Commission demande l'avis des partenaires sociaux sur la nécessité de réviser le texte actuel ou d'adopter d'autres initiatives, pas nécessairement législatives, sur les éléments suivants :

- les périodes de référence pour le calcul de la durée hebdomadaire de travail maximale (48 heures);
- l'impact de la jurisprudence de la Cour de justice européenne concernant la définition du temps de travail et la qualification des périodes de garde dans les affaires SIMAP et Jaeger;
- les conditions d'application de la dérogation (opt-out) à la règle des 48 heures;
- les mesures destinées à améliorer la compatibilité entre la vie professionnelle et la vie familiale;
- une approche globale de ces questions qui permettrait de trouver une solution équilibrée, de nature à respecter les critères suivants :
 - assurer un niveau élevé de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs en matière de temps de travail;
 - donner aux entreprises et aux États membres une plus grande flexibilité dans la gestion du temps de travail;
 - permettre une meilleure compatibilité entre vie professionnelle et vie familiale;
 - éviter d'imposer des contraintes déraisonnables aux entreprises, notamment aux PME.

Observations générales sur la nécessité d'améliorer la flexibilité du temps de travail

3. La législation relative au temps de travail exerce une forte influence sur les possibilités d'organiser la production dans les entreprises. Depuis l'adoption de la directive en 1993, les conditions économiques et les sociétés ont évolué, d'une part en raison de la mondialisation, d'autre part en raison de l'individualisation des styles de vie. La flexibilité du temps de travail est devenue plus cruciale que jamais pour la compétitivité des entreprises. En outre, comme l'indique le rapport de la task force sur l'emploi présidée par Wim Kok, "la flexibilité n'est pas uniquement avantageuse pour l'employeur; elle sert également les intérêts des travailleurs". Enfin et surtout, la flexibilité du temps de travail est un élément décisif pour parvenir à l'objectif de Lisbonne de faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde.
4. La directive sur le temps de travail est différente de la plupart des autres directives adoptées en matière sociale. En effet, elle ne fixe pas des objectifs ou des principes généraux, mais contient des définitions et règles détaillées sur les périodes minimales de repos, les temps de pause, la durée hebdomadaire de travail maximale, le congé annuel, le travail de nuit, etc. La directive stipule également dans quelles conditions les États membres et les partenaires sociaux peuvent s'écarter de ses dispositions. Elle ne tient pas assez compte du fait que les modalités concrètes avantageuses pour l'employeur et le travailleur se trouvent surtout au niveau de l'entreprise, et elle ne laisse guère de marge de manœuvre pour concevoir des solutions sur mesure.
5. La première grande difficulté que rencontrent les entreprises – surtout les PME – cherchant à se conformer à la législation nationale qui a transposé la directive résulte de la complexité du texte européen. Cette complexité est telle que le texte en devient :
 - très difficile à comprendre;
 - inutilement pesant à l'égard des tâches purement administratives à effectuer, qui font partie intégrante de la gestion du temps de travail.
6. La deuxième grande difficulté signalée par les entreprises est que, dans la pratique, ces règles détaillées ont été surimposées aux règles nationales en place, souvent sans changements suffisants du fait de la clause non-régression, réduisant ainsi le degré de souplesse qui existait encore. Par exemple, certains pays connaissaient jusque-là la possibilité, pour les partenaires sociaux, de déroger complètement à la législation sur le temps de travail par voie de convention collective; pour ces pays, la transposition de la directive a significativement restreint la liberté des partenaires sociaux d'organiser la protection des travailleurs d'une façon différente de celle prescrite par la loi. De l'avis de l'UNICE, l'analyse de la Commission se focalise trop sur l'application de la directive au Royaume-Uni et n'envisage pas suffisamment ses effets sur les autres pays.
7. L'UNICE demande instamment à la Commission, lorsqu'elle tirera les conclusions du débat lancé par sa communication, de chercher à faciliter le respect des règles pour les entreprises et d'améliorer la flexibilité du temps de travail. Dans la perspective de l'élargissement, il est essentiel également que la Commission favorise une conformité réelle aux règles de l'UE dans toute l'Europe et qu'elle résiste aux appels à l'introduction de nouvelles rigidités, qui seraient particulièrement dommageables pour le développement économique des nouveaux États membres.

Concernant les périodes de référence

8. Aux termes de la directive, la période de référence pour le calcul de la durée hebdomadaire maximale de travail ne doit normalement pas dépasser quatre mois. Elle peut cependant être allongée à six mois par voie législative et jusqu'à douze mois par convention collective ou par accord conclu entre les partenaires sociaux. La communication indique que "d'une façon générale, il est possible de constater l'affirmation d'une tendance vers une période de référence annuelle" dans les États membres.
9. L'établissement d'une moyenne du temps de travail sur douze mois est en effet devenue une pratique très courante. Cette tendance trouverait son reflet dans l'adoption, pour le calcul de la durée hebdomadaire de travail, d'une période de référence de douze mois au titre de règle générale et non plus de dérogation. En outre, cela :
 - répondrait aux besoins d'un nombre croissant d'entreprises de divers secteurs confrontées à d'importantes fluctuations dans leurs activités, par exemple des variations saisonnières;
 - allégerait la charge administrative de la gestion du temps de travail dans les entreprises, surtout les PME;
 - permettrait aux entreprises et aux travailleurs de s'entendre plus facilement sur des modalités individualisées de temps de travail, par exemple pour mieux concilier la vie professionnelle et la vie familiale, que cet aspect soit couvert ou non par une convention collective;
 - serait favorable à l'emploi en périodes de fluctuation de la demande.
10. De surcroît, il serait utile d'ouvrir les possibilités d'étendre les périodes de référence au-delà de douze mois par voie de convention collective ou autre accord.
11. Enfin, des horaires de travail exprimés par cycles courts (par exemple deux jours le matin, deux jours l'après-midi et deux jours de nuit) sont introduits pour mieux protéger la santé et la sécurité des travailleurs concernés. La directive n'autorise ces horaires que lorsqu'un État membre a fait usage de la possibilité, inscrite à l'article 16, d'étendre de sept à quatorze jours la période de référence pour le calcul de la période de repos hebdomadaire. De l'avis de l'UNICE, une période de référence de quatorze jours devrait être la règle générale pour le calcul de la période de repos hebdomadaire (article 5).

Concernant la définition des travailleurs autonomes

12. La directive prévoit des dérogations pour les travailleurs autonomes, c'est-à-dire les travailleurs ayant un pouvoir de décision autonome.
13. L'UNICE tient à souligner que dans certains pays, lors de la transposition de la directive, cette catégorie de personnes a été définie trop étroitement pour englober les spécificités des postes de direction.

Concernant l'utilisation de l'opt-out

14. Aux termes de la directive, un État membre a la possibilité d'introduire dans sa législation des dispositions autorisant le travailleur à travailler plus de 48 heures par semaine, pour autant que ce travailleur donne son accord (clause dite "opt-out"). La directive précise également que cette clause sera réexaminée sept ans après la transposition de la directive en droit national.
15. La communication évalue l'application de cette clause dans les États membres. L'analyse s'attache presque exclusivement à l'utilisation de la dérogation qui est faite au Royaume-Uni. La Commission signale que certains États membres ont décidé récemment de faire usage de l'opt-out mais n'estime pas possible de faire une évaluation quelconque de l'utilisation qui en est faite dans ces pays. La Commission indique également que "dans ce contexte, il serait utile de pouvoir évaluer dans quelle mesure le recours à l'opt-out ou, plutôt, le temps de travail supérieur à la limite fixée par la directive a eu une répercussion négative sur la santé et la sécurité des travailleurs".
16. Malgré l'absence de données pan-européennes, et bien que la Commission elle-même reconnaisse que le pourcentage de personnes affirmant travailler plus de 48 heures serait en diminution constante depuis 1999 (le nombre de travailleurs ayant signé un accord d'opt-out étant sans doute bien supérieur), la communication semble conclure à la nécessité de revoir les conditions d'application de la dérogation.
17. Or, la flexibilité permise par l'opt-out est capitale pour les entreprises. Baser une décision sur l'expérience britannique ne peut qu'être erroné, car négligeant le fait que les solutions dérogatoires ont pris des formes différentes d'un État membre à l'autre. Certains États membres ont ainsi choisi d'autoriser les renoncements individuelles, d'autres les ont consacrées par voie de convention collective. De l'avis de l'UNICE, ces deux options devraient être possibles. Certaines activités ne pourraient pas, en effet, se dérouler sans ces dérogations (par ex. la restauration, les soins de santé et autres services publics ou privés aux personnes). Enfin, la flexibilité permise par l'opt-out est essentielle pour aider les entreprises des nouveaux États membres à absorber le choc qu'implique de respecter l'acquis communautaire en matière de temps de travail.
18. L'UNICE reconnaît pleinement qu'en ce qui concerne l'utilisation de la dérogation, les abus constatés devraient être réglés. Elle insiste cependant pour que cette question soit traitée par des mesures de mise en conformité au niveau des États membres, et non par la suppression de l'opt-out.
19. C'est pourquoi l'UNICE estime injustifié et préjudiciable à la notion même de défense collective des intérêts des travailleurs – qui est au cœur des systèmes de relations industrielles de la plupart des États membres – l'argument avancé par la Cour de justice dans l'affaire SIMAP, selon lequel la décision de ne pas être couvert par la durée maximale du temps de travail hebdomadaire doit être prise par le travailleur lui-même et "le consentement exprimé par les interlocuteurs syndicaux dans le cadre d'une convention ou d'un accord collectif n'équivaut pas à celui donné par le travailleur lui-même". La législation espagnole, par exemple, autorise les heures supplémentaires lorsqu'il y a accord avec les représentants des travailleurs, et cela n'est pas considéré comme incompatible avec la nature volontaire requise des heures supplémentaires. La possibilité de dérogation par voie de convention collective devrait être expressément prévue par la directive afin de limiter les effets néfastes de la jurisprudence de la Cour de justice.

Concernant la définition du temps de travail

20. La directive définit le temps de travail et la période de repos de telle manière que ces notions sont mutuellement exclusives.
21. Dans l'affaire SIMAP, la Cour de justice européenne a jugé que "le temps de garde qu'effectuent les médecins des équipes de premiers soins, selon le régime de la présence physique dans l'établissement de santé, doit être considéré dans sa totalité comme du temps de travail", même si (affaire Jaeger) "l'intéressé n'accomplit pas effectivement ses tâches professionnelles, mais est au contraire autorisé à dormir pendant de tels services".
22. La communication explique que dans la plupart des États membres, les périodes inactives des temps de garde ont été exclues du temps de travail, soit parce que la notion de temps de travail était généralement interprétée comme n'imposant pas la qualification des périodes d'inactivité des temps de garde comme du temps de travail, soit parce que la législation prévoyait des périodes intermédiaires (pendant lesquelles le salarié n'exécutait pas un travail, mais devait être prêt à travailler, si nécessaire). La jurisprudence de la Cour de justice européenne a donc eu un grand impact sur les États membres qui ne qualifiaient pas le temps de garde avec présence physique sur le lieu de travail comme relevant de la notion de temps de travail. La Commission cible néanmoins son évaluation sur le seul secteur de la santé.
23. L'UNICE tient à ajouter que la jurisprudence de l'affaire Jaeger a des implications pour des secteurs autres que les hôpitaux publics. Qualifier de temps de travail les périodes de garde, même si le travailleur n'accomplit pas effectivement ses tâches, pourrait également augmenter les coûts dans les soins de santé privés, pour les plates-formes pétrolières *off-shore* ou encore pour les activités industrielles impliquant des brigades anti-incendie internes, comme les usines chimiques ou les centrales nucléaires et électriques. En outre, certains secteurs tels que les transports, l'aviation civile et la navigation maritime ont conçu des solutions différentes de celles apportées par les arrêts de la Cour de justice. Ainsi, la directive 2000/79/CE relative à l'aménagement du temps de travail du personnel mobile dans l'aviation civile et la directive 1999/63/CE relative à l'organisation du temps de travail des gens de mer, qui mettent en œuvre l'accord conclu par les partenaires sociaux concernés au niveau de l'UE, précisent que les périodes d'astreinte sur le lieu de travail ne sont pas considérées comme du temps de travail.
24. Une distinction devrait être établie entre la période durant laquelle le travailleur de garde se repose et la période durant laquelle il accomplit effectivement ses tâches. De l'avis de l'UNICE, seules les périodes de travail effectif devraient être considérées comme du temps de travail. Les définitions données aux articles 2.1 et 2.2 de la directive devraient être modifiées en ce sens. L'établissement d'une nouvelle catégorie de temps "à la disposition de l'employeur" n'est pas nécessairement la seule ou la meilleure approche pour tous les secteurs. Dans une directive horizontale ayant pour objectif de protéger la santé et la sécurité des travailleurs, il importe de préciser que les périodes de repos doivent être considérées comme un repos, même si ce repos est pris sur le lieu de travail.

Concernant la compatibilité entre la vie professionnelle et la vie familiale

25. La Commission estime que la révision de la directive sur le temps de travail pourrait être mise à profit pour encourager les États membres à prendre des mesures visant une meilleure compatibilité entre vie professionnelle et vie familiale.

26. De l'avis de l'UNICE, l'objectif d'une meilleure conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale sera mieux atteint par des mesures non législatives; il ne devrait pas être abordé dans le cadre de la directive sur le temps de travail, dont la base juridique est l'article 137a (ex article 118a) du Traité de l'Union Européenne (c'est-à-dire la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs).

Conclusion

27. La flexibilité du temps de travail est cruciale, à la fois pour la compétitivité des entreprises et pour rencontrer les besoins toujours plus diversifiés des travailleurs. L'UNICE estime que :
- la règle générale devrait être, pour la période de référence pour le calcul du temps de travail hebdomadaire, de faire la moyenne sur douze mois (avec une possibilité d'extension au-delà de douze mois par voie de convention collective ou autre accord); la période de référence pour le calcul de la période de repos hebdomadaire devrait être étendue de sept à quatorze jours;
 - le droit des individus de déroger à la règle des 48 heures devrait être conservé, et la directive modifiée pour prévoir expressément que ce type de dérogation peut également être convenu par voie de convention collective;
 - il est essentiel de distinguer les périodes durant lesquelles le travailleur se repose sur le lieu de travail des périodes durant lesquelles il travaille effectivement, en qualifiant de temps de travail les périodes de travail effectif uniquement et en considérant les périodes de repos en tant que repos, même si ce repos est pris sur le lieu de travail.
28. Par conséquent, l'UNICE serait favorable à une révision de la directive pour autant que celle-ci rencontre les conditions évoquées ci-dessus et apporte des solutions dans le sens proposé ici. L'UNICE demande instamment que la révision, si révision il y a, n'ait pas pour résultat d'étendre la directive au-delà du domaine de la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, étant donné que tous les autres aspects de l'aménagement du temps de travail sont mieux traités dans les États membres.