



Résolution de la CES sur La directive sur le temps de travail: limitation des heures de travail et des travailleurs plus influents pour une vie professionnelle plus saine

Adoptée lors du Comité exécutif des 8-9 mars 2011

Position de la CES sur la Communication de Commission européenne du 21 décembre 2010: deuxième étape de la consultation des partenaires sociaux au niveau de l'UE sur la révision de la directive sur le temps de travail:

- 1) Le 21 décembre 2010, la Commission a adopté une Communication examinant la directive sur le temps de travail (DTT), qui constitue la deuxième étape de la consultation des partenaires sociaux de l'UE sur le contenu des mesures envisagées, au plan de l'UE, afin de modifier la DTT et de demander aux partenaires sociaux de l'UE s'ils souhaitent entamer des négociations. La Commission a formulé deux propositions: a) mettre l'accent sur la révision du travail de garde ou b) procéder à une révision détaillée.

En outre, la Commission a fini par rendre public son rapport de mise en œuvre concernant la DTT lancé en 2008, ainsi que l'étude en faveur d'une évaluation d'impact de mesures complémentaires au plan de l'UE concernant la DTT et l'évolution de l'organisation du temps de travail. Ce rapport établi par Deloitte constitue un outil précieux pour évaluer les propositions de la Commission dans sa Communication sur la deuxième étape de la consultation.

Le rapport de mise en œuvre révèle les problèmes de conformité du droit national avec la DTT, tant en ce qui concerne les différents sujets que les divers Etats membres. Cette situation a persisté au cours des dernières années.

- 2) La directive 2003/88/CE (révisant la directive initiale 93/104/CE) qui, sur un plan juridique, est fondée sur la « santé et la sécurité », constitue un élément très important de l'acquis de politique sociale de l'UE. Néanmoins, il faut savoir que la directive est fermement ancrée dans un large éventail de normes internationales et de droits fondamentaux (conventions de l'OIT, Charte sociale européenne, Charte des droits fondamentaux, etc.) qui sont fort interdépendants.

Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la Charte des droits fondamentaux (CDFUE) est devenue juridiquement contraignante. L'article 31 de la Charte traite des "*conditions de travail équitables et justes*".

Par conséquent, **“chaque travailleur a droit à des conditions de travail qui respectent sa santé, sa sécurité et sa dignité”**. Dans son deuxième paragraphe, elle stipule **“chaque travailleur a droit à une limitation de la durée maximale du travail, à un repos quotidien et hebdomadaire et à une période annuelle de congé payé”**.

Le point de départ de tout débat sur la DTT doit être la reconnaissance du fait que l’UE et tous ses Etats membres ont une double obligation légale, à savoir garantir que tout travailleur a droit à une limitation de ses heures de travail qui est appliquée d’une manière qui respecte sa santé, sa sécurité et sa dignité (article 31 CDFUE), et réduire progressivement les (longues) heures de travail, tout en préservant les améliorations (article 151 TFUE). Cette disposition doit aussi être interprétée comme une obligation de non-régression en vertu de laquelle toute nouvelle législation sociale doit servir cet objectif.

De plus, la CES attire l’attention sur les “clauses horizontales”, en particulier la clause sur l’intégration de la dimension de genre (art. 8 TFUE) et la clause sociale (art. 9 TFUE) qui doivent être prises en compte conjointement avec les objectifs sociaux globaux de l’Union inscrits dans l’art. 3 TUE. Ces articles imposent en l’occurrence la recherche du progrès social et d’un niveau élevé de protection. Par conséquent, en définissant et en mettant en œuvre ses politiques sociales et activités, l’Union tiendra compte de toutes ces exigences. La Commission ne s’est cependant pas sentie obligée de tenir compte de l’évaluation d’impact et a même adopté une approche opposée.

De même, comme mentionné dans le préambule de la DTT: **“l’amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail est un objectif qui ne saurait être subordonné à des considérations de caractère purement économique”**. Ces obligations donnent une orientation au champ d’application d’une “révision détaillée” de la directive, qui doit clairement respecter et s’appuyer sur cet acquis communautaire. Toute tentative visant à étendre les pratiques du temps de travail, impliquant de longues heures de travail, irrégulières et malsaines pour des raisons commerciales et/ou financières, doivent être considérée comme non conforme à ces obligations légales.

L’interdiction de la durée de travail excessive est constamment justifiée et renforcée par de nouvelles recherches. La directive sur le temps de travail demeure une composante essentielle de la législation sur la santé et la sécurité, qui protège les travailleurs contre certains risques bien réels dans le monde moderne du travail. Souvent, les longues heures de travail n’ont pas seulement un impact sur le travailleur individuel, mais aussi sur les collègues de travail, les passants, les amis et les familles, et sur l’éducation de leurs enfants. Les problèmes de santé causés par une durée de travail excessive ont bien sûr aussi des conséquences sur la sécurité sociale et les systèmes de santé de chaque Etat membre.

EVALUATION PAR LA CES DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

- 3) La CES regrette que les préoccupations exprimées lors de la première phase de la consultation n'aient pas été suffisamment prises en compte par la Commission lorsqu'elle a soumis ses options politiques (voir ci-dessous). D'autres points n'ont pas été examinés, tels que la demande de la CES de clarifier la définition de "travailleur" et l'élaboration de lignes de conduite afin d'éviter le contournement des règles sur le temps de travail par le faux emploi indépendant. La CES indique clairement qu'il est essentiel de légiférer sur ces questions dans le cadre d'une révision visant à moderniser la directive sur le temps de travail, tout comme sur l'aspect de la consultation des travailleurs sur les questions de temps de travail.

Le maintien de l'opt-out, l'extension des périodes de référence et l'affaiblissement de la position sur le temps de garde et le repos compensatoire contrediraient les principes de santé et de sécurité basés sur des preuves et des recherches bien fondées.

- 4) Les propositions les plus préoccupantes concernent le maintien de l'opt-out, l'extension des périodes de référence, ainsi que le compte du temps de garde. Il est important de protéger le travailleur individuel contre les longues heures de travail exténuantes et de lui offrir des conditions de travail équitables et justes.

Une fois encore, en formulant ses propositions, la Commission n'a pas tenu compte des résultats de l'évaluation d'impact qui stipule : *"... ceci suggérerait une limitation des heures de travail suivie d'une période de repos adéquate. Cette période de repos ne devrait pas être postposée afin d'éviter une accumulation de fatigue ou des effets préjudiciables pour la sécurité, la santé et l'équilibre vie-travail."*

Dans sa forme actuelle, la directive est déjà un outil très flexible, qui offre une marge de manœuvre suffisante aux partenaires sociaux de tous niveaux afin de négocier les solutions requises. Dans toute l'Europe, les syndicats ont toujours montré qu'ils étaient disposés à négocier sur le temps de travail.

- **Opt-out:** la Commission affirme que le recours à l'opt-out augmente largement et rapidement et que la solution au problème consiste à réduire la nécessité d'y recourir. Elle souhaite renforcer la protection et mettre en place un mécanisme d'évaluation périodique effective de l'opt-out.

L'évaluation d'impact est très claire car le texte stipule: *"L'extension des heures de travail au-delà des limites de la DTT actuelle se traduirait en tout état de cause par un risque accru de détérioration de la santé – alors qu'une réduction des heures de travail conduirait à une réduction des problèmes de santé."*

L'évaluation d'impact va encore plus loin en formulant l'hypothèse suivante: *"... bien qu'elle soit fondée. On peut donc en conclure que même pour ceux qui effectuent des heures de travail "volontaires", le risque de problèmes de santé augmentera lorsque le nombre d'heures de travail augmente, comme c'est le cas avec les indépendants"*.

En outre, l'étude affirme clairement que *"l'équilibre vie-travail commence à décliner fortement au-delà de 40 heures/semaine"*. La conclusion tirée dans l'évaluation d'impact est la suivante: *"La combinaison de ceci (semaine de 5 jours) avec les données sur la durée de travail quotidienne et la sécurité conduit à recommander 5x8 = 40 h par semaine, ce qui serait conforme à la limite indiquée par les conséquences sur l'équilibre vie-travail."*

Sur cette base, la Commission aurait pu proposer non seulement la fin de l'opt-out mais aussi la réduction de la durée maximale de travail par semaine à 40 heures/semaine. On a du mal à comprendre que, sur la base d'une telle évaluation, la Commission persiste à proposer le maintien de l'opt-out individuel, menaçant ainsi délibérément la santé des travailleurs de l'UE. Le maintien de l'opt-out viole les droits fondamentaux des travailleurs de l'UE quant aux conditions de respect de sa santé, sécurité et dignité et de son droit à la limitation de la durée maximale du travail garantie dans l'art. 31 CDFUE comme expliqué ci-dessus.

La CES demande de mettre un terme à l'opt-out, car l'opt-out individuel n'est pas compatible avec les principes de base de protection de la santé et de la sécurité. Et de plus, il ne suffit pas à renforcer la protection, car l'évaluation d'impact a révélé que la mise en œuvre n'est pas très efficace dans la pratique.

En outre, l'opt-out est en contradiction avec l'art. 2 de la Charte sociale européenne. Ceci est apparu clairement dans deux décisions du Comité européen des droits sociaux concernant la France sur une version française de l'opt-out. Le Comité a clairement déclaré: lorsque des Etats membres de l'Union européenne s'entendent sur des mesures contraignantes revêtant la forme de directives portant sur des questions qui entrent dans le champ de compétence de la Charte sociale européenne, ils devraient – en préparant le texte en question et en le transposant en droit national – tenir pleinement compte des engagements qu'ils ont pris en ratifiant la Charte sociale européenne.

- **Périodes de référence:** la proposition de la Commission d'étendre les périodes de référence est tout simplement inacceptable. Dans les propositions de la Commission, la période de référence peut soit être plus longue que 12 mois après accord entre les partenaires sociaux, soit être limitée à 12 mois par la législation, après consultation des partenaires sociaux pour les secteurs ou Etats membres où l'opt-out n'est pas appliqué.

La Commission ouvre la possibilité d'une période de référence d'un maximum de 12 mois par législation, après simple consultation des partenaires sociaux. Une telle mesure priverait les travailleurs de protections effectives.

Les dérogations à la règle des quatre mois, lorsqu'elles sont inévitables, doivent être conçues de manière à permettre des solutions négociées entre des parties négociantes suffisamment fortes, capables de garantir un résultat équilibré. La négociation collective doit donc être le préalable aux dérogations.

La question de savoir quel secteur pourrait avoir besoin de périodes de référence plus longues qu'un an n'a pas encore trouvé de réponse. La négociation collective garantit que les besoins réels peuvent être détectés et résolus dans des situations spécifiques.

L'évaluation d'impact affirme que les résultats *“plaideraient également en faveur de périodes de référence courtes, afin d'éviter une accumulation indue d'effets négatifs durant certains laps de temps pendant la période de référence.”*

Elle confirme le point de vue de la CES selon lequel le “maximum moyen de 48 heures ” est déjà un concept très flexible et une période de référence de 4 mois offre une large marge de manœuvre pour les besoins actuels des entreprises et des travailleurs.

C'est l'effet cumulatif de ces différents changements qui rend la proposition de la Commission concernant l'allongement des périodes de référence tellement dangereux, parce que toutes les protections sont atténuées en même temps. Ni la protection représentée par les conventions collectives pour la négociation de la période de référence entre partenaires sociaux, ni la limitation par la législation des horaires de travail annuels à une limite inférieure n'est conservée. Des périodes de référence plus courtes, sans les protections adéquates que sont les négociations collectives, peuvent conduire les travailleurs à subir des schémas de temps de travail très longs et irréguliers, imposés unilatéralement, ce qui serait totalement inacceptable.

- **Temps de garde:** c'est la première fois dans le cadre du processus de révision que la Commission aligne dans une certaine mesure ses propositions sur la jurisprudence de la CJE sur le temps de garde considéré comme du temps de travail. La Commission considère le temps de garde comme du temps de travail, et évite toute distinction entre temps de travail “actif” et “passif”. Le compromis présenté par la Commission consiste cependant à compter les périodes de temps de garde différemment, sous réserve de limites hebdomadaires maximales définies et à la condition que les travailleurs concernés bénéficient d'une protection appropriée.

La CES ne peut accepter aucune proposition visant à compter le temps de garde différemment. La CES a toujours souligné que le temps de garde doit être reconnu comme du temps de travail et qu'aucune différence ne peut être établie entre temps de garde «actif» et «passif». Par conséquent, tout le temps consacré à la garde doit être du temps de travail et être compté comme tel. Ceci est conforme aux jugements de la CJE dans *Dellas* où la Cour affirme explicitement que le fait de compter le temps de garde comme un pourcentage du temps de travail normal est contraire à la directive: “Le droit communautaire impose de compter ces heures de présence entièrement comme du temps de travail”.

- **Congé payé annuel:** après les décisions de la CJE dans les affaires *Schultz-Hoff* et *Stringer*, la Commission a permis aux Etats membres de fixer des plafonds appropriés aux congés payés annuels accumulés.

Et ce, en dépit du fait que la Cour ait affirmé que la directive ne permet pas aux Etats membres d'exclure l'existence même d'un droit expressément accordé à tous les travailleurs et que le droit national ne peut éteindre le droit de partir au terme de l'année de congé et/ou d'une période de report, même lorsque le travailleur a été en congé de maladie pendant toute l'année de congé, lorsque le travailleur n'a pas pu exercer son droit au congé payé annuel.

La CES estime que le droit acquis par un travailleur au congé payé annuel ne peut être limité par un plafond, parce qu'il s'agit d'un droit social de chaque travailleur et que le fait d'être en congé de maladie signifie uniquement que le travailleur n'a pas pu exercer ce droit. Les droits subsistent assurément et ne peuvent pas être limités par un plafond déterminé. La CES appelle à une codification de la jurisprudence de la CJE sur ce point.

Certaines propositions de la Commission constituent un pas dans la bonne direction, mais d'autres améliorations restent nécessaires

- **Champ d'application et problèmes sectoriels spécifiques:** il convient de saluer le fait que la Commission estime que tous les travailleurs entrent dans le champ d'application de la directive et les efforts déployés en faveur d'une plus grande harmonisation des règles du temps de travail pour tous les travailleurs mobiles du transport routier doivent donc être soutenus dans le cadre de la directive spéciale 2002/15/CE. La Commission doit s'assurer que tous les travailleurs de tous les secteurs et emplois industriels sont protégés par la législation sur le temps de travail, et qu'ils peuvent faire respecter leurs droits. Il est dès lors impossible de soutenir l'idée de la Commission selon laquelle il faut traiter différemment les pompiers volontaires, car lorsqu'ils sont mobilisés, leur travail doit être considéré comme du temps de travail.
- **Repos compensatoire:** la Commission présente les pour et les contre du repos compensatoire à prendre directement après la période de travail, mais elle ne formule aucune proposition concrète sur la manière de résoudre cette question au plan européen.

L'évaluation d'impact affirme que: *“Tout ceci devrait inciter à être prudent quant à une extension des périodes de référence pour le calcul des heures de travail (ou périodes de repos) car des périodes de référence plus longues permettent une plus grande accumulation de travail pendant certains créneaux durant la période de référence et donc une accumulation/augmentation de fatigue, au lieu d'éviter des effets négatifs tels que la fatigue depuis le début en garantissant une dynamique travail-repos adéquate. (...) soutiennent le concept ergonomique théorique et empirique, légitime et fondé, impliquant que les périodes de repos ne doivent pas être postposées, mais prises dès que possible afin d'éviter le développement et l'accumulation de fatigue ou d'autres effets négatifs.”*

La notion de “repos compensatoire équivalent” dans la DTT est fondamentale pour la CES. Le repos compensatoire ne doit pas être postposé.

Il est très surprenant que la Commission n'ait pas tenu compte de l'évaluation d'impact en suivant ici aussi la jurisprudence de la CEJ qui affirme que le repos compensatoire devrait être accordé immédiatement. La CES réaffirme la codification de la jurisprudence de la CJE concernant le temps de garde.

- **Repos hebdomadaire – travail dominical:** le problème du travail accompli à des moments “inhabituels”, tels que le dimanche, le samedi et en soirée, qui sont généralement consacrés au repos et non au travail, est lié la question du repos compensatoire. L'évaluation d'impact souligne que *“le travail effectué à des moments inhabituels est associé aux atteintes à la sécurité, à la santé, au bien-être et à l'équilibre vie-travail. Les données disponibles (quoi que assez rares) montrent clairement que ceux qui travaillent le dimanche risquent beaucoup plus (près de 30%) de causer/d'être victimes d'un accident, ce qui conduit à une perte de temps de travail. Les résultats révèlent donc en même temps que le travail dominical est également fortement lié à une risque accru d'accident. Cela conduit à la conclusion que les deux journées de week-end exercent une fonction spéciale de récupération par rapport aux exigences liées au travail, ce qui est incompatible avec un travail durant le week-end. Il convient de souligner que ces effets ne sont pas nécessairement liés à un travail régulier le dimanche mais peuvent déjà être observés avec un travail occasionnel effectué le dimanche ou simplement un dimanche par mois. Et ce en dépit du fait que le travail le dimanche doit normalement être compensé par une journée de repos durant le week-end (...). Le dimanche a donc manifestement une fonction spéciale de récupération, qui ne peut pas être compensée par une journée de repos différente.”*

Ces résultats font clairement apparaître que la récupération du repos hebdomadaire du travailleur durant le week-end, et en particulier le dimanche, ne peut être remplacée par un autre jour de repos.

- **Équilibre vie-travail:** les propositions concernant l'équilibre vie-travail sont beaucoup trop faibles. En outre, la directive ne tient pas compte de l'aspect du genre. Les accords sur le temps de travail ne doivent pas saper l'art. 33 par. 1 du CDFUE sur la vie familiale et professionnelle, qui stipule par exemple que la famille bénéficiera d'une protection juridique, économique et sociale et contribuera à sa réalisation.

Un moyen permettant de réduire l'impact négatif des heures de travail irrégulières et imprévisibles consisterait certainement à avoir une disposition garantissant que les travailleurs sont informés *bien à l'avance* de *changements substantiels* de leur schéma de temps de travail, bien que cela ne soit pas suffisamment spécifique. La définition de “bien à l'avance” et de “changements substantiels” est importante. L'évaluation d'impact révèle même un risque pour la santé et un risque de plaintes psychosociales lorsque *“les horaires de travaux flexibles ne sont pas fiables, par exemple en raison de fréquent(es) modifications d'horaires, urgences ou travail de garde”*.

Une autre idée consiste à inclure une disposition garantissant que l'employeur examine les demandes des travailleurs concernant les changements d'horaire de travail et justifie un refus éventuel. Cette proposition ne va pas assez loin. En tant que partie à un contrat d'emploi, un travailleur a toujours la possibilité de demander une modification de son horaire de travail. Le travailleur doit avoir le droit de demander des changements à son horaire de travail ou à la répartition de son horaire de travail. Même l'évaluation d'impact fait référence à ce droit. Le fait d'accorder aux travailleurs le droit de demander une adaptation de leur horaire de travail à leurs besoins confirme non seulement qu'il est important d'accorder aux travailleurs le droit d'influencer leur horaire de travail, mais il leur permet aussi de négocier une meilleure solution.

- **Travailleurs autonomes:** La CES demande que la dérogation accordée aux travailleurs autonomes soit limitée aux seuls directeurs généraux (ou personnes occupant des postes comparables), cadres supérieurs qui leur sont directement subordonnés et aux personnes qui sont directement nommées par le conseil d'administration.
- **Contrats multiples:** la Commission affirme clairement que la limite en matière de temps de travail indiquée dans la directive s'applique "par travailleur". Mais ici aussi, la portée des conclusions est insuffisante. Même si l'affirmation selon laquelle le temps de travail d'un travailleur ayant plusieurs contrats auprès du même employeur doit être calculé par travailleur constitue une première étape très positive, ce principe doit aussi être appliqué lorsqu'il est question de contrats avec des employeurs différents. Sinon, il est impossible d'atteindre les objectifs fixés par la directive en matière de santé et de sécurité.

POINTS DE VUE DE LA CES SUR LES POINTS SOULEVÉS PAR LA COMMISSION

La CES a soigneusement élaboré sa prise de position concernant la directive sur le temps de travail au cours de la dernière décennie, en tenant pleinement compte de toutes les données qui justifient la nécessité de limiter le temps de travail.

La CES estime que la Commission n'a pas suffisamment pris en considération les préoccupations des syndicats et qu'elle n'a en outre pas respecté son obligation de tenir compte des résultats de l'évaluation d'impact.

Sur la base de l'évaluation d'impact, la Commission devrait:

- Mettre fin aux opt-outs à partir de la limite de 48 heures par durée de travail hebdomadaire;
- Conserver les périodes de référence existantes;
- Codifier la jurisprudence de la CJE sur le temps de garde sur le lieu de travail;
- Stipuler pour tous les travailleurs que la directive doit s'appliquer par travailleur.

La CES pourrait entamer des négociations avec les partenaires sociaux au plan européen avec un mandat dont les objectifs seraient les suivants:

- une révision globale de la DTT qui peut bénéficier à la santé et à la sécurité des travailleurs;
- la fin ou la suppression graduelle des opt-out individuels dans un proche avenir;
- le maintien du statu quo concernant les périodes de référence;
- et assurer la conformité des jugements de la CJE sur le temps de garde et le repos compensatoire.