

AVIS DE LA COMMISSION

dans le cadre de l'article 17, paragraphe 5, de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail («la directive sur le temps de travail»)

Prorogation du régime transitoire relatif au temps de travail des médecins en formation aux Pays-Bas

(2009/C 245/02)

1. Introduction

Le présent avis se fonde sur l'article 17, paragraphe 5, de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil ⁽¹⁾ concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail («la directive sur le temps de travail»). Il fait suite à une notification par laquelle les Pays-Bas ont signifié, au titre de cet article, leur souhait de proroger jusqu'au 31 juillet 2011 le régime transitoire concernant les limites relatives à la durée de travail des médecins en formation.

Les médecins en formation avaient été exclus du champ d'application de la première directive sur le temps de travail, en 1993. Cette situation a été revue en 2000 par l'adoption d'une directive modificatrice et les médecins en formation sont désormais couverts par la directive consolidée sur le temps de travail, de la même manière que les autres travailleurs ⁽²⁾. Normalement, l'article 6 de la directive établit la durée maximale hebdomadaire de travail à 48 heures en moyenne ⁽³⁾, y compris les heures supplémentaires. Toutefois, l'article 17, paragraphe 5, de la directive sur le temps de travail autorise des régimes transitoires en ce qui concerne l'application de ces limites à la durée hebdomadaire de travail dans le cas des médecins en formation.

Les parties pertinentes de l'article 17, paragraphe 5, sont les suivantes:

«[...] En ce qui concerne l'article 6 (limite de 48 heures en ce qui concerne la durée moyenne hebdomadaire de travail), les dérogations (concernant les médecins en formation) sont autorisées pour une période transitoire de cinq ans à partir du 1^{er} août 2004.

Les États membres peuvent disposer d'un délai supplémentaire n'excédant pas deux années (à partir du 1^{er} août 2009), si nécessaire, pour tenir compte de difficultés à respecter les dispositions sur le temps de travail en ce qui concerne leurs responsabilités en matière d'organisation et de prestation de services de santé et de soins médicaux. Au moins six mois avant la fin de la période transitoire, l'État membre concerné informe la Commission et lui expose ses raisons, de manière à ce qu'elle puisse émettre un avis, après les consultations appropriées, dans un délai de trois mois après la réception de ces informations. S'il ne se conforme pas à l'avis de la Commission, l'État membre justifie sa décision. La notification et la justification par l'État membre, ainsi que l'avis de la Commission, sont publiés au *Journal officiel de l'Union européenne* et sont transmis au Parlement européen.

Les États membres peuvent encore disposer d'un délai supplémentaire d'une année, si nécessaire, pour tenir compte de difficultés particulières à faire face aux responsabilités visées à l'alinéa (précédent). Ils respectent la procédure décrite audit alinéa.

Les États membres veillent à ce que, en aucun cas, le nombre d'heures de travail hebdomadaire ne dépasse une moyenne de 58 heures pendant les trois premières années de la période transitoire, une moyenne de 56 heures pendant les deux années suivantes, et une moyenne de 52 heures pour toute période supplémentaire. ...

En ce qui concerne l'article 16, point b) (période de référence servant au calcul de la durée moyenne hebdomadaire de travail), les dérogations (concernant les médecins en formation) sont autorisées pour autant que la période de référence ne dépasse pas douze mois pendant la première partie de la période transitoire (2004-2007) et six mois par la suite.»

L'article 17, paragraphe 5, prévoit également une consultation entre les employeurs et les travailleurs en ce qui concerne la mise en œuvre des régimes transitoires: «l'employeur consulte les représentants du personnel en temps utile afin de parvenir, si possible, à un accord sur les arrangements applicables pendant la période transitoire.» Un tel accord doit respecter les limites établies à l'article 17, paragraphe 5, mais il peut déterminer, notamment, les mesures à adopter pour diminuer la durée hebdomadaire de travail à une moyenne de 48 heures à la fin de la période transitoire.

⁽¹⁾ 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 L 299 du 18.11.2003, p. 9. La directive consolide et abroge deux directives précédentes, les directives 93/104/CE et 2000/34/CE.

⁽²⁾ La directive 2000/34/CE devait être transposée dans la législation nationale pour le 1^{er} août 2004 en ce qui concerne les médecins en formation.

⁽³⁾ Conformément aux articles 16, 17, 18 et 19 de la directive, la moyenne peut être calculée sur une «période de référence» ne dépassant pas quatre mois (règle de base), six mois (moyennant une loi ou une convention collective, dans le cas d'activités déterminées dont notamment les activités de médecins en formation), ou douze mois (moyennant une convention collective uniquement).

Ce régime transitoire est résumé dans le tableau ci-dessous.

Tableau: Résumé des dispositions transitoires relatives aux médecins en formation, conformément à l'article 17, paragraphe 5

Période	Dérogation possible	Conditions
1 ^{er} août 2004-31 juillet 2009	Dérogation à la limite de 48 heures relative à la durée moyenne hebdomadaire de travail	Des limites transitoires sont appliquées à la durée moyenne hebdomadaire de travail: 1 ^{er} août 2004-31 juillet 2007: cette durée ne peut excéder une moyenne de 58 heures/semaine. La période de référence (*) ne peut excéder douze mois. 1 ^{er} août 2007-31 juillet 2009: cette durée ne peut excéder une moyenne de 56 heures/semaine. La période de référence ne peut excéder six mois.
1 ^{er} août 2009-31 juillet 2011	Prorogation de la dérogation à la limite de 48 heures susmentionnée	Si nécessaire, pour tenir compte de difficultés à respecter les dispositions sur le temps de travail, du fait de responsabilités en matière d'organisation et de prestation de services de santé et de soins médicaux. Tout État membre qui souhaite utiliser cette dérogation doit adresser une notification motivée à la Commission avant le 31 janvier 2009. La Commission émet un avis sur la notification. Dans tous les cas, la durée moyenne hebdomadaire de travail ne peut excéder 52 heures/semaine. La période de référence ne peut excéder six mois.
1 ^{er} août 2011-31 juillet 2012	Prorogation supplémentaire possible de la dérogation susmentionnée	Si nécessaire, pour tenir compte de difficultés particulières à respecter les responsabilités susmentionnées. Tout État membre qui souhaite utiliser cette dérogation doit adresser une notification motivée à la Commission avant le 31 janvier 2011. La Commission émet un avis sur la notification. Dans tous les cas, la durée moyenne hebdomadaire de travail ne peut excéder 52 heures/semaine. La période de référence ne peut excéder six mois.

(*) La période de référence est la période maximale sur laquelle la durée moyenne hebdomadaire de travail peut être calculée.

2. Notification par l'État membre

Par lettre datée du 27 janvier 2009, et enregistrée le 29 janvier 2009, les autorités nationales des Pays-Bas ont fait savoir aux services de la Commission qu'elles souhaitaient faire usage de la possibilité prévue à l'article 17, paragraphe 5, de maintenir aux Pays-Bas des mesures transitoires spécifiques en ce qui concerne les médecins en formation, pour une période de deux ans à compter du 1^{er} août 2009. Cette notification comprend les arguments exposés ci-dessous:

- Conformément à la législation nationale ⁽¹⁾, la durée moyenne hebdomadaire de travail des médecins en formation est déjà limitée à 56 heures sur une période de référence de six mois, pour la période se terminant le 31 juillet 2009, conformément à l'article 17, paragraphe 5, de la directive.
- De plus, le temps de garde est entièrement pris en compte dans le calcul de la durée maximale hebdomadaire de travail en ce qui concerne les médecins en formation.

⁽¹⁾ L'arrêté sur le temps de travail (het Arbeidstijdenbesluit).

- Toutefois, les organisations représentant les employeurs du secteur hospitalier ⁽¹⁾ ont informé les autorités nationales de l'impossibilité, pour elles, à court terme, de prendre les mesures permettant d'organiser les services de garde nécessaires dans les hôpitaux dans le cadre d'une durée moyenne hebdomadaire de travail de 48 heures. Elles estiment qu'il est essentiel d'accorder une limite de 52 heures pour une période supplémentaire de deux ans, pour qu'elles soient à même de garantir la qualité et la continuité nécessaires des services médicaux.
- Les autorités nationales estiment que l'introduction progressive de la semaine de 48 heures facilitera un changement de culture — dont l'ancrage nécessitera un certain temps — au sein de ce secteur.
- Les autorités nationales ont accédé à la demande des employeurs du secteur hospitalier, à la condition non négociable que les organisations patronales et les organisations des travailleurs élaborent conjointement, pour le 1^{er} août 2009, un programme réaliste visant à diminuer la durée moyenne hebdomadaire de travail à 48 heures pour le 1^{er} août 2011.
- Par courrier électronique du 22 juillet 2009, les autorités néerlandaises ont informé la Commission que ce programme de mise en œuvre avait été adopté par les partenaires sociaux concernés le 22 juillet 2009 et que les autorités néerlandaises confirmeraient officiellement cette information à la fin du mois d'août 2009.

3. Résultat des consultations relatives à la notification

Lors de l'adoption de l'article 17, paragraphe 5, la Commission a déclaré qu'elle interpréterait l'expression «après les consultations appropriées», figurant au deuxième alinéa de cette disposition, en ce sens que la Commission entend «*consulter les partenaires sociaux au niveau européen et les représentants des États membres...*» avant d'émettre un avis quant à la prorogation du régime transitoire en matière de temps de travail des médecins en formation. ⁽²⁾

Les services de la Commission ont dûment consulté tous les États membres et les partenaires sociaux européens sur la notification transmise par les Pays-Bas.

Sept États membres ont apporté une réponse (Bulgarie, Espagne, France, Grèce, Lituanie, Luxembourg et Suède). Aucun État membre n'a émis d'objection au fait que les Pays-Bas souhaitaient une prorogation de la période de transition.

L'organisation patronale européenne BusinessEurope a indiqué que la Confédération de l'industrie et des employeurs néerlandais (VNO-NCW), une de ses fédérations membres, soutenait la notification des Pays-Bas. Elle a confirmé que la décision des autorités nationales néerlandaises d'utiliser des dispositions transitoires se fondait sur une demande du secteur hospitalier lui-même, et que l'association néerlandaise des hôpitaux, une association membre de VNO-NCW, souscrivait pleinement à cette approche et approuvait le contenu de la lettre de notification transmise à la Commission européenne par les autorités nationales.

Dans une réponse préliminaire, la CES a indiqué que les syndicats néerlandais semblaient estimer que les autorités nationales n'avaient pas suffisamment consulté les partenaires sociaux sur cette question, mais aucune information supplémentaire n'a été fournie à ce sujet.

4. Évaluation de la notification dans le contexte de la directive

La directive sur le temps de travail a été adoptée par le Parlement européen et le Conseil au titre de l'article 137, paragraphe 2, du traité CE, qui prévoit des mesures communautaires pour l'amélioration de l'environnement de travail et la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs. Le principal objectif de la directive est de fixer des prescriptions minimales de sécurité et de santé en matière d'aménagement du temps de travail.

Selon les informations dont dispose la Commission, la situation juridique au niveau national est la suivante:

- La limite généralement applicable en matière de durée moyenne hebdomadaire de travail est de 48 heures, sur une période de référence n'excédant pas seize semaines. Le temps de travail est réglementé dans ce cadre par des conventions collectives détaillées. Toutefois, conformément à la loi sur le temps de travail de 1996, les périodes dites «inactives» de temps de garde sur le lieu de travail étaient traitées comme temps de repos et n'étaient pas incluses dans le calcul du temps de travail hebdomadaire.

⁽¹⁾ La fédération néerlandaise des centres médicaux universitaires (Nederlandse Federatie van Universitair medische centra/NFU) et l'association néerlandaise des hôpitaux (Nederlandse Vereniging van ziekenhuizen/NVZ).

⁽²⁾ Déclaration de la Commission concernant la mise en œuvre de l'article 1^{er}, paragraphe 6, de la directive 2000/34/CE, JO L 195 du 1.8.2000, p. 45.

- À la suite de l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire Jaeger ⁽¹⁾, selon lequel de telles périodes doivent être entièrement comptabilisées comme temps de travail aux fins de la directive, les juridictions nationales ont appliqué cette jurisprudence dans plusieurs affaires concernant les secteurs néerlandais de la santé et des urgences. En conséquence, l'arrêt 605/2005 sur le temps de travail a modifié la législation nationale des Pays-Bas afin de définir le temps de garde inactif sur le lieu de travail comme temps de travail. Conformément à la législation nationale, les conventions collectives antérieures à cette modification ont été déclarées nulles et non avenues, dans la mesure où elles ne respectaient pas cette nouvelle définition.
- Estimant que cette modification avait des implications considérables pour les secteurs de la santé et des soins, les autorités nationales introduisirent également, en 2005, en tant que mesure temporaire, une faculté restreinte de non-application en vertu de l'article 22 de la directive, à l'intention des secteurs faisant largement usage du temps de garde.
- Conformément à cette mesure temporaire, l'utilisation de cette faculté de non-application est limitée aux situations dans lesquelles le temps de garde est nécessaire à la continuité et à la qualité des prestations de services et dans lesquelles il ne peut être évité par une organisation différente du travail. Elle requiert une convention collective, de même que le consentement individuel du travailleur concerné. Elle n'est disponible que lorsqu'un repos compensatoire direct est octroyé pour tout repos hebdomadaire ou quotidien manqué. Lorsque ces conditions sont remplies, un travailleur peut accepter de travailler jusqu'à 60 heures par semaine, temps de garde compris, la durée de travail étant calculée comme moyenne d'une période maximale de 26 semaines.

À la lumière de ces informations, la Commission est d'avis que les conditions de protection requises par la directive en vue de l'utilisation de cette dérogation ont été correctement transposées.

De l'avis de la Commission, il serait particulièrement souhaitable (globalement) d'offrir aux autorités nationales la possibilité de réorganiser l'ensemble des systèmes de travail et de formation, dans la mesure où cela permet de diminuer le recours aux longs horaires de travail des médecins qui acceptent d'utiliser la faculté de non-application.

À la lumière des réponses reçues dans le cadre de la consultation, notamment des réponses des partenaires sociaux concernés, la Commission estime que les arguments avancés par les autorités nationales peuvent être acceptés.

5. Conclusions

Compte tenu de ce qui précède, l'avis de la Commission est le suivant:

- il peut être admis que les Pays-Bas ont besoin d'un délai supplémentaire n'excédant pas deux années à compter du 1^{er} août 2009, conformément à l'article 17, paragraphe 5, de la directive 2003/88/CE (la directive sur le temps de travail), avant de pouvoir appliquer intégralement la limite de la durée de travail prévue à l'article 6 de la directive en ce qui concerne les médecins en formation,
- il y a lieu de souligner que dans tous les cas, conformément à l'article 17, paragraphe 5, de la directive, les États membres dans cette situation doivent veiller à ce que la durée hebdomadaire de travail n'excède en aucun cas 52 heures, cette durée étant calculée comme moyenne d'une période maximale de six mois,
- il convient de souligner que la notification est subordonnée à la condition, imposée par les autorités nationales, que les organisations d'employeurs et de travailleurs concernées au niveau national établissent, pour le 1^{er} août 2009, un programme conjoint visant à diminuer la durée moyenne hebdomadaire de travail à 48 heures pour le 1^{er} août 2011 dans le secteur hospitalier. Ce programme a été adopté le 22 juillet 2009,
- les employeurs au niveau national sont encouragés à informer les représentants des médecins en formation et à engager la consultation avec ceux-ci, conformément à l'article 17, paragraphe 5, sixième alinéa, en vue d'aboutir, si possible, à un accord en ce qui concerne le régime qui sera appliqué dans le cadre de la prorogation de la période transitoire, et les mesures à adopter pour diminuer la durée hebdomadaire de travail à une moyenne de 48 heures en général, d'ici la fin de la période transitoire,
- les autorités nationales sont invitées à assurer la diffusion du présent avis, de manière à ce qu'il puisse être pris en considération (le cas échéant) par les autorités nationales compétentes.

⁽¹⁾ Jaeger (affaire C-151/02).