

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 21.12.2010
COM(2010) 802 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION 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 la directive 2003/88/CE («directive sur le
temps de travail»)**

{SEC(2010 1611 final)}

RAPPORT DE LA COMMISSION 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 la directive 2003/88/CE («directive sur le temps de travail»)

1. INTRODUCTION

Le présent rapport établit un bilan de la mise en œuvre, dans les différents États membres, de la directive 2003/88/CE sur l'aménagement du temps de travail¹ (ci-après «la directive»), comme le prévoit son article 24. Il rappelle quels étaient les objectifs de la directive ainsi que ses principales dispositions et expose dans leurs grandes lignes les résultats de l'examen, réalisé par la Commission, de sa mise en œuvre par les États membres. Il est étayé par un document de travail des services de la Commission, joint en annexe, dans lequel les résultats de cet examen sont présentés dans le détail.

Le présent rapport donne un aperçu de la manière dont la directive a été mise en œuvre dans les États membres et met en évidence les principaux problèmes qui se posent. Il ne prétend pas établir un compte rendu exhaustif de toutes les mesures de mise en œuvre appliquées au niveau national².

2. OBJECTIFS ET EXIGENCES FIXES PAR LA DIRECTIVE

La directive a été adoptée par le Parlement européen et le Conseil en vertu de l'article 137, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne (aujourd'hui article 153, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

Son principal objectif est de fixer des prescriptions minimales de sécurité et de santé dans le cadre de l'aménagement du temps de travail. De nombreuses études montrent que de longues journées de travail et des périodes de repos insuffisantes (surtout sur de longues périodes) peuvent avoir des effets néfastes (augmentation du taux d'accidents et d'erreurs, stress et fatigue accrus, risques pour la santé à court et à long terme)³.

En outre, la Cour a jugé que les exigences de la directive en matière de durée maximale de travail, de congé annuel payé et de périodes minimales de repos «*constituent des règles du*

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. Cette directive consolide et abroge les dispositions des deux précédentes directives en la matière, adoptées respectivement en 1993 et 2000.

² Aucun élément de ce rapport ne doit être compris comme préjugant de la position que la Commission pourrait adopter à l'avenir dans une procédure judiciaire, quelle qu'elle soit.

³ Se reporter à la série d'études citées au point 5.2 du document de travail.

*droit social communautaire revêtant une importance particulière dont doit bénéficier chaque travailleur*⁴.

De même, l'article 31, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁵ prévoit ce qui suit:

«Tout travailleur a droit à une limitation de la durée maximale du travail et à des périodes de repos journalier et hebdomadaire, ainsi qu'à une période annuelle de congés payés.

La directive fixe des exigences minimales communes relatives aux conditions de travail dans tous les États membres, notamment:

- *limitation du temps de travail (plafond hebdomadaire de 48 heures en moyenne, heures supplémentaires comprises)*
- *périodes minimales de repos journalier et hebdomadaire (minimum de 11 heures consécutives de repos journalier et de 35 heures de repos ininterrompu chaque semaine)*
- *congé annuel payé (au minimum 4 semaines par an)*
- *protection supplémentaire pour les travailleurs de nuit.*

La directive prévoit également une certaine flexibilité dans l'organisation concrète du temps de travail. Ainsi, il est possible, dans le cadre de certaines activités, de reporter en partie ou dans leur intégralité les périodes minimales de repos. Les travailleurs ont la possibilité, à titre individuel, de choisir de dépasser le plafond des 48 heures de travail (c'est ce qu'on appelle l'«opt-out»). Des conventions collectives peuvent garantir la flexibilité de l'organisation du temps de travail, par exemple en permettant que le calcul du temps de travail hebdomadaire fasse l'objet de moyennes sur des périodes pouvant aller jusqu'à douze mois.

3. ANALYSE DES MODALITES D'APPLICATION DANS LES ÉTATS MEMBRES

La Commission a lancé en 2008 une opération d'analyse intégrale de la mise en œuvre de la directive par l'ensemble des États membres, fondée sur les rapports nationaux (intégrant le point de vue des partenaires sociaux au niveau national), les rapports établis par les partenaires sociaux au niveau européen, et les informations mises à sa disposition par d'autres sources, tels que les rapports d'experts indépendants. Les plus pertinentes parmi les principales conclusions sont résumées aux points 3.1 à 3.9 ci-dessous. Ces points sont fortement interdépendants, et il faudra tenir compte de cette caractéristique dans toute évaluation portant sur le respect de la directive.

3.1. Limitation du temps de travail

En vertu de la directive, la durée moyenne hebdomadaire de travail (heures supplémentaires comprises) ne peut dépasser 48 heures. Sur ce point, la directive a, en général, été transposée de manière satisfaisante, de nombreux États membres prescrivant des normes plus protectrices.

⁴ Arrêts rendus par la Cour dans les affaires C-14/04, *Dellas*, Rec. 2005, p.I-10253, points 40, 41 et 49 et C-124/05, *Federatie Nederlandse Vakbeweging*, Rec. 2006, p. I-03423, point 28.

⁵ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO C 303 du 14.12.2007, p. 1.

Toutefois, en *Autriche*, une législation sectorielle prévoit la possibilité d'exiger des médecins qu'ils travaillent en moyenne 60 heures par semaine, sans consentement préalable de leur part. En *France*, le manque de clarté des dispositions relatives à la durée de travail des médecins semble avoir généré une pratique où les médecins des hôpitaux publics, rien qu'en effectuant leur service normal, dépassent déjà la limite des 48 heures prévue par la directive. La *Hongrie* tolère une durée de travail hebdomadaire moyenne allant de 60 à 72 heures, moyennant un accord entre les parties concernées, dans le cadre des emplois comprenant des astreintes; on est néanmoins en droit de se demander si ce type de contrats s'inscrit bien dans le cadre de l'«opt-out». On notera également que dans plusieurs États membres, l'application de règles relatives aux périodes de garde, à la formation des médecins, ou aux travailleurs du secteur public se révèle problématique sur le plan de la conformité à la durée maximale de temps de travail.

La directive prévoit que le calcul du plafond hebdomadaire puisse faire l'objet d'une moyenne établie sur une «période de référence». Ainsi, il est possible de travailler davantage certaines semaines, à condition que ce surcroît d'heures travaillées soit compensé par des semaines où le temps de travail est allégé. En règle générale, la période de référence n'est pas censée dépasser quatre mois, mais elle peut être étendue à six mois maximum pour certaines activités aux termes de la loi, et, dans le cadre d'une convention collective, à un maximum de douze mois à ne pas dépasser, valable pour tout type d'activité.

En règle générale, les États membres appliquent de manière satisfaisante les dispositions relatives aux périodes de référence, sachant que dans certains États membres, la législation nationale a été récemment modifiée en profondeur pour mieux respecter la directive. Pour autant, un certain nombre d'États membres semblent ne s'être toujours pas mis en complète conformité avec la directive. Ainsi, la *Bulgarie* et l'*Allemagne* autorisent le calcul sur une période de référence de six mois pour toutes les activités. L'*Allemagne*, la *Hongrie*, la *Pologne* et l'*Espagne* autorisent l'extension de la période de référence à douze mois sans signature préalable d'une convention collective.

3.2. Temps de garde

Par «temps de garde», on entend les périodes pendant lesquelles le travailleur est appelé à demeurer sur son lieu de travail et se tient prêt à s'acquitter de ses tâches si besoin est. Selon une jurisprudence constante de la Cour⁶, les services de garde effectués sur le lieu de travail doivent être considérés dans leur intégralité comme du temps de travail au sens de la directive 93/104/CE.

Ce principe s'applique à la fois aux périodes durant lesquelles le travailleur effectue un travail en réponse à une sollicitation (période «active du temps de garde) et aux périodes durant lesquelles il lui est permis de se reposer dans l'attente d'une sollicitation (période «inactive du temps de garde), à condition qu'il ne quitte pas son lieu de travail.

L'analyse a montré qu'un certain nombre d'États membres, à savoir la *République tchèque*, la *France*, l'*Allemagne*, la *Hongrie*, les *Pays-Bas*, la *Pologne* (dans certains secteurs), la *Slovaquie* et le *Royaume-Uni*, ont considérablement modifié leur réglementation ou revu les pratiques en cours chez eux, afin de se rapprocher des exigences énoncées dans les décisions

⁶ Cf. arrêts rendus dans les affaires C-303/98, *SIMAP*, C-151/02, *Jaeger*, C-398/01, *Pfeiffer* et C-14/04, *Dellas*.

de la Cour. Dans onze États membres, l'introduction de l'«opt-out» figurait au nombre de ces modifications (voir le point 3.7).

À ce stade et compte tenu des informations disponibles, il semble que la législation nationale de neuf États membres prévoit que le temps de garde sur le lieu de travail est entièrement assimilé à du temps de travail, à savoir celle de *Chypre*, de la *République tchèque*, d'*Estonie*, d'*Italie*, de *Lettonie*, de *Lituanie*, de *Malte*, des *Pays-Bas* et du *Royaume-Uni*.

Il s'agit également, à quelques exceptions près touchant certains secteurs, de la position générale adoptée en *Autriche* et en *Hongrie*. En outre, les codes du travail *espagnol* et *slovaque* prévoient que le temps de garde sur le lieu de travail est entièrement considéré comme du temps de travail en ce qui concerne le secteur privé (mais pas uniformément dans le secteur public). On ajoutera que le temps de garde effectué sur le lieu de travail dans le cadre spécifique du *secteur de la santé publique* est désormais entièrement assimilé à du temps de travail en *France*, en *Pologne*, en *Slovaquie* et en *Espagne*.

Il n'en reste pas moins que dans un nombre significatif d'États membres, les services de garde effectués sur le lieu de travail continuent de ne pas être considérés comme du temps de travail à part entière, ce que requièrent pourtant les décisions de la Cour.

- Il n'existe aucune exigence légale ou pratique consistant à assimiler les périodes «actives de temps de garde à du temps de travail en *Irlande* (en règle générale), pas plus qu'en *Grèce* (médecins des services de santé publique).
- En règle générale, ni la législation nationale en vigueur au *Danemark*, en *Grèce* et en *Irlande*, ni les conventions collectives s'appliquant dans ces États ne prévoient que les périodes «inactives de temps de garde sont intégralement comptabilisées dans le temps de travail; il en va de même en *Pologne* (sauf dans certains secteurs spécifiques)⁷. En *Grèce* (médecins du secteur public), en *Slovénie* (forces armées, police, administration pénitentiaire, juges, procureurs), et en *Espagne* (*Guardia Civil*), elles ne sont que partiellement comptabilisées dans le temps de travail en vertu de réglementations spécifiques sectorielles.
- Les réglementations nationales *belge*, *finlandaise* et *suédoise* assimilent en principe les périodes «inactives de temps de garde à du temps de travail, mais permettent qu'il soit dérogé à cette règle moyennant la signature de conventions collectives rarement conformes aux décisions de la Cour. En *France*, il est monnaie courante que les conventions collectives sectorielles prévoient des «équivalences (autrement dit, les périodes inactives de temps de garde sur le lieu de travail ne sont que partiellement comptabilisées). Les autorités françaises ont invité les partenaires sociaux à revoir leurs conventions, mais on ne peut affirmer avec certitude que toutes se trouvent désormais en complète conformité.
- La question de la conformité quant au temps de garde demeure problématique en *Bulgarie* et en *Roumanie* (en général), en *Slovénie* (secteurs autres que les segments du service public déjà mentionnés plus haut), ainsi qu'en *Espagne* (service public, police, pompiers).

⁷ À l'exception des services de santé et des militaires de carrière.

3.3. Repos compensateur

Le socle d'exigences établi par la directive en matière de périodes minimales de repos journalier et hebdomadaire et de temps de pause durant la journée de travail, a été, en règle générale, transposé de manière satisfaisante.

Les principales difficultés résident davantage dans l'usage qui est fait des dispositions dérogatoires autorisant le report ou la réduction du temps de repos minimal, pour autant que le travailleur reçoive une période de repos supplémentaire d'une durée équivalente dont il pourra profiter ultérieurement en compensation du repos manqué («périodes de repos compensateur équivalentes»). Les règles en vigueur ne permettent pas que les périodes minimales de repos soient toutes manquées d'un coup, sauf dans des cas exceptionnels dans lesquels l'octroi de périodes équivalentes de repos compensateur est impossible pour des raisons objectives, les travailleurs bénéficiant alors d'une autre protection appropriée. Par ailleurs, la Cour a jugé dans l'arrêt *Jaeger* que les périodes équivalentes de repos compensateur doivent être accordées rapidement, à des moments qui succèdent immédiatement aux périodes de travail qu'elles sont censées compenser.

Dans plusieurs États membres, les dérogations mises en place vont bien au-delà de ce qu'autorise cette réglementation. Les principaux problèmes sont au nombre de trois:

- **Exclusion de certains travailleurs du bénéfice du droit à des périodes de repos**: il s'agit là d'un problème propre à certains secteurs spécifiques en *Belgique* (internats, forces armées), en *Grèce* (médecins du secteur public) ainsi qu'en *Hongrie* (travailleurs saisonniers, écoles publiques, forces armées). Le problème touche plus généralement un certain type de travailleurs en *Autriche* (y compris les employés des établissements de santé et des structures d'accueil) ainsi qu'en *Lettonie*.
- **Autorisation de dérogations qui font l'impasse sur l'octroi de périodes équivalentes de repos compensateur**: la *Belgique*, la *Bulgarie*, l'*Estonie*, la *Hongrie* et la *Lettonie* autorisent toutes de telles dérogations dans une série de secteurs ou d'activités correspondant à des définitions très larges. L'*Allemagne* (uniquement moyennant une convention collective) et la *Roumanie* les autorisent pour les services de garde et de santé. Au *Portugal*, c'est l'ensemble du secteur public qui est concerné.
- **Retards dans l'octroi du repos compensateur**, en contradiction avec l'arrêt *Jaeger*: neuf États membres semblent ne pas avoir instauré de norme générale juridiquement contraignante concernant la programmation du repos compensateur, à savoir l'*Autriche*, (pour ce qui est du repos hebdomadaire), *Chypre*, le *Danemark*, la *France*, la *Grèce*, l'*Irlande*, l'*Italie*, le *Luxembourg* et *Malte*. En *Belgique*, en *Allemagne* et en *Lettonie*, les normes juridiquement contraignantes font défaut dans des secteurs importants ou dans des situations cruciales.

En *Autriche* (pour ce qui est du repos journalier), en *Belgique* (secteur public), au *Danemark* (dans le cadre de certaines conventions collectives), en *Finlande*, en *Hongrie*, en *Pologne* (pour certains secteurs), au *Portugal* (secteur public), en *Slovaquie*, en *Slovénie*, en *Espagne*, le repos compensateur doit intervenir dans une période déterminée, mais susceptible de dépasser le délai prescrit par l'arrêt *Jaeger*.

3.4. Médecins en formation

Les médecins en formation relèvent du champ d'application de la directive sur le temps de travail, qui reprend les dispositions en la matière d'une directive modificatrice datant de 2000⁸. Elle permet que la limite des 48 heures de temps de travail hebdomadaire en moyenne soit introduite de manière très progressive pour ces travailleurs, le 31 juillet 2009 étant la date butoir.

Cette modification a indéniablement conduit à des améliorations considérables dans le domaine de la protection de la santé et de la sécurité dans un certain nombre d'États membres dans lesquels aucune période minimale de repos ni aucune limitation du temps de travail ne s'appliquaient jusqu'alors pour les médecins en formation. Pour autant, la situation n'est toujours pas satisfaisante.

Ainsi, la *Grèce* n'a pas transposé les dispositions relatives à ce groupe de travailleurs. Les médecins en formation sont par conséquent susceptibles de se voir imposer de ne pas prendre les périodes de repos minimales et de travailler un nombre d'heures tout à fait excessif (entre 66 et 80 heures par semaine en moyenne). En *Irlande*, les lois qui transposent la directive ne sont pas appliquées, de sorte qu'un nombre considérable de médecins en formation continuent de travailler plus de 60 heures par semaine en moyenne, sachant que certains accomplissent jusqu'à 90 heures de travail en l'espace d'une semaine, sans pouvoir prendre leurs heures de repos journalier minimal. La *Belgique* n'avait pas transposé les dispositions de la directive relatives aux médecins en formation, susceptibles de travailler jusqu'à 79 heures par semaine en moyenne, mais elle est en train de légiférer en ce sens⁹. En *France*, la réglementation nationale relative aux médecins en formation ne semble toujours pas imposer de plafond en terme de temps de travail.

3.5. Travailleurs du secteur public

Le champ d'application de la directive s'étend au secteur public. Elle prévoit une exception limitée pour certaines activités du service public telles que les forces armées, la police, ou certaines activités couvrant des services de protection civile. La Cour a néanmoins jugé que cette dérogation doit être limitée à des circonstances exceptionnelles telles que catastrophes naturelles ou technologiques, attentats ou accidents graves, et que les activités menées par ces travailleurs en temps normal relèvent du champ d'application de la directive¹⁰.

En règle générale, les États membres ont transposé la directive pour le secteur public, sachant néanmoins que plusieurs d'entre eux ont omis de le faire pour certains groupes de travailleurs.

Ainsi, *Chypre*, *l'Irlande* ou encore *l'Italie* n'ont pas transposé la directive en ce qui concerne les forces armées et la police. En *Espagne*, la transposition ne couvre pas les forces de police (*Guardia Civil*), pas plus qu'elle ne concerne, semble-t-il, la plupart des autres travailleurs du secteur public, notamment les services de protection civile. En *Italie*, ce sont les services d'urgence qui ont été écartés lors de la transposition de la directive, tandis que l'octroi de dérogations relatives au temps de travail des médecins des services de santé publique, au

⁸ Directive 2000/34/CE, JO L 195 du 1.8.2000, p. 41.

⁹ L'acte législatif modificatif a été approuvé le 13 décembre 2010 par les deux Chambres et a été transmis au roi pour signature. Il devrait entrer en vigueur début 2011.

¹⁰ Cf. Arrêts rendus dans les affaires C-52/04, *Feuerwehr Hamburg* et C-132/04, *Commission contre Espagne*.

personnel des tribunaux et des institutions pénitentiaires ainsi que l'exclusion d'employés des bibliothèques, des musées et des sites archéologiques d'État du bénéfice des droits en la matière, semblent aller bien au-delà de ce que permet la directive. En Grèce, les dispositions de la directive concernant les médecins travaillant dans le secteur public n'ont pas été transposées.

3.6. Travailleurs employés au titre de plus d'un contrat de travail

La directive ne prévoit pas expressément les modalités selon lesquelles il convient de limiter le temps de travail dans le cas d'un travailleur employé simultanément dans le cadre de deux relations de travail ou plus. Notamment, elle ne précise pas si cette limitation s'entend «par travailleur (en additionnant les heures de travail effectuées pour chaque employeur distinct) ou «par contrat (en respectant la limitation requise au regard de chaque relation de travail prise séparément).

Sur ce point, la pratique varie considérablement d'un État membre à l'autre. Si quatorze États membres appliquent la directive selon le premier de ces principes, onze autres lui ont préféré le second, à savoir la République tchèque, le Danemark, la Hongrie¹¹, la Lettonie, Malte, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, l'Espagne et la Suède. La Belgique et la Finlande ont adopté pour leur part une position intermédiaire.

La Commission a d'ores et déjà indiqué que la directive devait autant que possible être appliquée selon la méthode de comptabilisation des heures par travailleur¹². Compte tenu de l'objectif fixé par la directive, qui est de protéger la santé et la sécurité des travailleurs, les États membres sont invités à mettre en place des mécanismes appropriés de suivi et d'application, en particulier dans le cas de contrats simultanés avec le même employeur.

3.7. Faculté de «non-participation» («opt-out»)

La situation en ce qui concerne l'utilisation de l'«opt-out» a considérablement changé ces dernières années. En 2000, le Royaume-Uni était le seul État membre à utiliser l'«opt-out». Seize États membres utilisent à présent cette faculté, l'un d'entre eux légiférant actuellement pour l'introduire.

Onze États membres indiquent qu'ils n'ont pas permis l'utilisation de l'«opt-out» dans les dispositions qu'ils ont adoptées pour transposer la législation communautaire en droit interne: il s'agit de l'Autriche, du Danemark, de la Finlande, de la Grèce, de l'Irlande, de l'Italie, de la Lituanie, du Luxembourg, du Portugal, de la Roumanie et de la Suède.

Il importe de noter que les modalités d'utilisation de l'«opt-out» diffèrent considérablement. Cinq États membres (la Bulgarie, Chypre, l'Estonie, Malte et le Royaume-Uni) permettent son utilisation, quel que soit le secteur. Onze États membres (la Belgique, la République tchèque, la France¹³, l'Allemagne, la Hongrie, la Lettonie, les Pays-Bas, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie et l'Espagne) permettent (ou sont en train d'introduire) une utilisation plus restreinte de l'«opt-out», limitée à des secteurs particuliers ou à des emplois qui comportent des périodes de garde fréquentes.

¹¹ À l'exception des activités relatives aux soins de santé.

¹² Rapport de la Commission relatif à la directive sur le temps de travail, - COM (2000) 787, point 14.2.

¹³ La situation juridique en France en ce qui concerne les heures de travail excessives effectuées en période de garde est particulière et est décrite en détail dans le document de travail ci-joint.

Les conditions de protection liées à l'«*opt-out*» diffèrent également fortement. Par exemple, certains États membres fixent des limites pour la durée hebdomadaire de travail moyenne des travailleurs visés par l'«*opt-out*» (qui va de 51 heures en *Espagne*, à 72 heures, y compris les périodes de garde, en *Hongrie*), tandis que sept États Membres ne prévoient aucune limite explicite pour cette catégorie de travailleurs. Deux États membres (*l'Allemagne* et les *Pays-Bas*) exigent une convention collective, ainsi que le consentement du travailleur concerné pour que l'«*opt-out*» soit valide. Seuls trois États membres (*l'Allemagne*, la *Lettonie* et *Malte*) mentionnent clairement l'obligation faite à l'employeur d'enregistrer les heures de travail des travailleurs visés par l'«*opt-out*», et seuls deux États membres (la *République tchèque* et la *Slovaquie*) mentionnent l'obligation faite à l'employeur d'informer les services d'inspection du travail de l'utilisation de l'«*opt-out*», le cas échéant. De plus, *l'Allemagne* exige des mesures spécifiques pour tenir compte de la santé et de la sécurité, et les *Pays-Bas* obligent les partenaires sociaux à examiner préalablement s'il est possible d'éviter la nécessité de recourir à l'«*opt-out*» en organisant le travail différemment.

L'«*opt-out*» a été introduit très récemment dans un grand nombre d'États membres. Cependant, la Commission n'est pas en mesure d'évaluer pleinement son fonctionnement concret, étant donné que les rapports des États membres ne contiennent pas suffisamment d'informations sur le nombre d'heures de travail réellement effectuées par les travailleurs concernés par l'*opt-out* ni pendant quelles périodes ces heures ont été effectuées. Il semble que la plupart des États membres ne prévoient aucun suivi ni enregistrement du temps de travail des travailleurs concernés par l'«*opt-out*». Cette situation prive les responsables politiques, les États membres, qui sont les principaux responsables de l'application de la législation de l'UE, ainsi que la Commission, en sa qualité de gardienne des traités, des informations essentielles requises pour examiner dans quelle mesure les employés concernés par l'«*opt-out*» (mais aussi les collègues ou les clients) peuvent être exposés aux risques induits par des temps de travail excessifs.

Il y a également lieu de craindre que, dans certains États membres, les objectifs en matière de santé et de sécurité fixés dans la directive ne sont pas respectés, et que l'exigence selon laquelle le travailleur doit consentir librement à l'«*opt-out*» au préalable n'est pas correctement appliquée.

3.8. Congés annuels

En général, il semble que le droit au congé annuel payé prévu à l'article 7 soit transposé de manière satisfaisante. Les principaux problèmes ont trait aux périodes d'attente et à l'épuisement du droit au congé annuel payé.

Dans certains États membres, la législation nationale peut obliger un travailleur à attendre jusqu'à un an avant de pouvoir prendre effectivement des congés annuels payés. Par ailleurs, dans certains États membres, le droit au congé annuel payé conféré par la directive est perdu à la fin d'un exercice annuel de congé ou d'une période de report, même si le travailleur n'a pas eu la possibilité de prendre ce congé pour des raisons indépendantes de sa volonté telles que la maladie. Ces circonstances ne sont pas conformes à la directive¹⁴.

¹⁴ cf. affaire C-173/99, *BECTU*; affaires jointes C-350/06 et C-520/06, *Schultz-Hoff* et *Stringer*.

3.9. Travail de nuit

Du fait que, la nuit, l'organisme humain est plus sensible aux changements qui surviennent dans son environnement et à certains types de travail particulièrement pénibles, les périodes prolongées de travail de nuit peuvent induire des risques supplémentaires pour la santé et la sécurité des travailleurs. Dès lors, la directive prévoit des normes de protection plus strictes pour les travailleurs de nuit: pas plus de 8 heures de travail par jour en moyenne, et pas plus de 8 heures les jours comportant un travail de nuit particulièrement dangereux ou générant des tensions physiques ou mentales particulièrement importantes. Des dérogations peuvent être prévues par la législation ou par une convention collective, à condition que le travailleur de nuit bénéficie d'un repos compensateur équivalent.

Dans l'ensemble, les dispositions relatives au travail de nuit ont été transposées de manière satisfaisante. Les principales lacunes en matière de transposition qui avaient été signalées dans le dernier rapport de la Commission sur la mise en œuvre de cette directive ont été comblées. Cependant, en *Hongrie*, la limitation du travail de nuit ne semble pas avoir été transposée. Il semble que la limite particulière de la durée du travail en ce qui concerne le travail de nuit particulièrement dangereux ou générant des tensions physiques ou mentales particulièrement importantes ne soit pas entièrement transposée en *Estonie* et qu'elle ne soit pas du tout transposée en *Italie*; en *Espagne* cette limite peut être dépassée. De plus, en *Estonie*, en *Lettonie*, en *Roumanie*, en *Irlande* et en *Italie*, ce type de travail ne semble pas clairement défini, ce qui risque de rendre toute limite inefficace.

4. ÉVALUATION PAR LES ÉTATS MEMBRES ET PAR LES PARTENAIRES SOCIAUX

Dans leurs rapports de mise en œuvre, seize États membres ont estimé que la transposition de la directive avait eu un impact globalement positif; elle a fourni un degré plus élevé de protection aux travailleurs, simplifié la législation nationale et l'a rendue plus efficace, ou a étendu la protection légale à des catégories qui en était auparavant exclues.

Cependant, onze États membres ont considéré que l'acquis en matière de temps de garde et de repos compensateur immédiat, en tant que source de difficultés pratiques dans le domaine de l'aménagement du temps de travail, particulièrement dans les services fonctionnant 24 heures sur 24, tels que les soins de santé ou la lutte contre les incendies, avait eu ou aurait une incidence négative importante. Quatorze États membres ont demandé que la directive soit modifiée en priorité, en ce qui concerne le temps de garde, des périodes de référence plus flexibles ou la programmation du repos compensateur.

Les syndicats ont souligné l'importance de la directive pour la politique sociale européenne, et la nécessité permanente de disposer de normes communes minimales dans ce domaine au niveau européen. Il convient de ne pas réduire la protection contre les durées de travail excessives; il y a lieu de prévoir des dérogations plus strictes, de supprimer progressivement l'«opt-out», d'appliquer les conditions de protection de façon plus rigoureuse et d'assurer de manière générale une meilleure application de la directive.

Les employeurs au niveau européen ont estimé que le temps de travail constituait un élément clé pour la flexibilité et la compétitivité. En général, ils ont cependant estimé que la directive allait au-delà de ce qui est nécessaire pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs. Ils ont demandé que la transposition en droit interne soit plus simple et plus flexible et que la directive soit modifiée en priorité pour autoriser des périodes de référence plus longues, mais aussi en ce qui concerne le temps de garde et la programmation du repos compensateur.

Les rapports nationaux de onze États membres et le rapport des syndicats à l'échelon européen font état de doutes sérieux sur l'efficacité du suivi et de l'application de la directive au niveau national, particulièrement dans des secteurs spécifiques. Les problèmes cités le plus souvent sont les suivants:

- durée de travail excessive et périodes minimales de repos non respectées dans les hôpitaux publics, en particulier en ce qui concerne le temps de garde des médecins;
- les employeurs n'ont pas respecté les limites applicables au temps de travail, les périodes de référence ou les périodes minimales de repos journalier, ou n'ont pas tenu une comptabilité appropriée des temps de travail excessifs;
- les dispositions transposant la directive en droit interne ne sont pas claires ou sont inapplicables;
- champ d'application imprécis de la dérogation prévue à l'article 17, paragraphe 1 («travailleurs autonomes»)¹⁵;
- les employeurs qui attendent qu'une année se soit écoulée avant d'octroyer des droits à congé annuel.

Les organisations d'employeurs ont en général estimé que l'application et le suivi étaient satisfaisants. Dans certains États membres, elles ont jugé que le suivi imposait des charges réglementaires excessives aux PME et aux entreprises respectant la législation.

5. CONCLUSIONS

La Commission est consciente des efforts considérables qui ont été déployés par les États membres pour mener à bien la transposition ou pour améliorer la conformité à la suite de décisions rendues par la Cour de justice ou par des juridictions nationales, ou de notifications de la Commission.

De manière générale, la grande majorité des employés de l'UE sont soumis à des dispositions en matière de temps de travail qui sont conformes à la législation de l'UE. Dans un grand nombre de cas, les dispositions nationales offrent une protection plus importante que celle requise par la directive.

Cependant, l'analyse de la Commission montre qu'un grand nombre d'États membres, plus précisément onze d'entre eux, ont introduit l'utilisation de l'«*opt-out*» depuis 2000 pour faire face à leurs difficultés actuelles en matière de temps de garde et de repos compensateur dans les services fonctionnant 24 heures sur 24.

Cette analyse montre également que des problèmes importants subsistent en ce qui concerne la mise en œuvre de certains éléments clés de la directive, interprétés comme tels par la Cour de justice, comme par exemple:

- la définition du temps de travail (y compris le temps de «garde»), et les dispositions relatives au repos compensateur équivalent (lorsque les périodes minimales de repos sont reportées), particulièrement dans les services fonctionnant 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7;

¹⁵ Voir le document de travail ci-joint, points 4.2, 9.1 et 9.2.

- la situation des travailleurs à contrats multiples;
- la situation de catégories spécifiques de travailleurs (particulièrement dans le secteur de la défense et des services de sécurité et pour les «travailleurs autonomes»);
- l'absence d'un suivi adéquat ou d'une application correcte des conditions associées à l'«*opt-out*» dans un grand nombre d'États membres qui permettent son utilisation.

La Commission:

- évaluera l'impact global de la directive sur la santé et la sécurité des travailleurs dans le contexte de l'évolution des formules de travail et des modèles d'organisation du travail;
- clarifiera l'interprétation de certaines dispositions en tenant compte de la jurisprudence, de l'expérience des États membres dans son application et des avis des partenaires sociaux¹⁶;
- s'attaquera à la situation résultant des législations ou pratiques nationales, en prêtant une attention particulière à celles qui ont pour effet d'obliger les travailleurs à effectuer des périodes de travail excessives ou à travailler sans bénéficier du repos nécessaire;

Sans préjuger de sa fonction de gardienne des traités, la Commission continuera à soutenir les efforts déployés par les États membres pour améliorer leur mise en œuvre, et est disposée à faciliter les échanges entre les États membres et entre les partenaires sociaux, lorsque ceux-ci peuvent s'avérer utiles.

La Commission a lancé une révision de la directive en mars 2010¹⁷, sur la base d'une consultation des partenaires sociaux au niveau européen, conformément à l'article 154, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Elle a également lancé une étude détaillée sur l'incidence économique et sociale de la directive, qui complétera l'analyse d'impact juridique fournie dans le présent rapport.

La Commission est déterminée à mener à bien sa révision de la directive sur le temps de travail. Afin d'atteindre cet objectif, elle adopte, en même temps que le présent rapport, une communication lançant la deuxième phase de la consultation des partenaires sociaux conformément à l'article 154, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

¹⁶ Ce point est détaillé dans le document COM(2010) 801, mentionné dans la note de bas de page ci-dessous.

¹⁷ COM(2010) 106 du 24.3.2010; COM(2010) 801 du 21.12.2010.