Aménagement du temps de travail. Codification

2002/0131(COD) - 21/12/2010 - Document de suivi

Le présent rapport établit le bilan de la mise en œuvre, dans les différents États membres, de la directive 2003/88/CE sur l'aménagement du temps de travail, 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.

Globalement, la Commission reconnaît les efforts considérables 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.

Le rapport met toutefois en évidence certains éléments qui peuvent se résumer comme suit :

« **Opt out** » : l'analyse de la Commission montre qu'un grand nombre d'États membres, plus précisément 11 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**. 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 France, 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.

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. 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 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 seules 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.

Temps de garde : le rapport montre également 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. Dans certains cas, il n'existe aucune exigence légale ou pratique consistant à assimiler les périodes «actives du temps de garde» à du temps de travail, parfois encore ni la législation de certains États membres 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.

Problèmes d'interprétation et de mise en œuvre de certains éléments clés de la directive : l'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;
- 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.

En conclusion, 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 sociaux ;
- 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.

Elle 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 2010**, 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. Elle se dit 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.