



La directive sur le temps de travail : **Limitation des heures de travail et des travailleurs plus influents pour une vie professionnelle plus saine**

Position de la CES sur la communication de la Commission européenne du 24 mars 2010, qui constitue la première phase de consultation des partenaires sociaux au niveau européen sur la révision de la directive sur le temps de travail

Approuvée par le Comité exécutif du 2 juin 2010 à Bruxelles

Introduction

- 1) Le 24 mars 2010, la Commission a adopté une communication sur l'évaluation de la directive sur le temps de travail (DTT) qui constitue la première étape d'une (nouvelle) consultation des partenaires sociaux de l'UE quant à *'l'orientation possible d'une action de l'UE concernant la directive sur le temps de travail'*. La Commission propose un **réexamen en profondeur** de la DTT dont les objectifs sont présentés dans le document de consultation et invite les partenaires sociaux *'à réfléchir d'une manière générale au type de réglementation sur le temps de travail dont l'UE a besoin pour relever les défis du XXI^e siècle.'*
- 2) La directive 2003/88/CE (qui révisé la directive originale 93/104/CE) est un élément très important de l'acquis de la politique sociale de l'UE et se fonde sur une base juridique relative à la santé et la sécurité. Cependant, la directive doit être considérée comme faisant partie intégrante de toute une série de normes internationales et de droits fondamentaux (conventions de l'OIT, charte sociale européenne, charte des droits fondamentaux, etc.).

Suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la Charte des droits fondamentaux est désormais juridiquement contraignante. L'article 31 de la charte traite des *'conditions de travail justes et équitables'*. En vertu de cet article, **« tout travailleur a droit à des conditions de travail qui respectent sa santé, sa sécurité et sa dignité »**. Dans son second paragraphe, il précise que **« tout travailleur a droit à une limitation de la durée maximale du travail, à des périodes de repos journalier et hebdomadaire et à une période annuelle de congés payés »**.

La CES est d'avis que dans sa communication, la Commission n'attache pas suffisamment d'importance à ce cadre législatif et à ses implications sur le processus de réexamen actuel.

- 3) Le point de départ de tout débat sur la DTT doit être la reconnaissance du fait que l'UE et tous ses États membres ont une double obligation juridique, c'est-à-dire veiller à ce que chaque travailleur ait droit à une limitation de ses heures de travail appliquée de manière à respecter sa santé, sa sécurité et sa dignité (Article 31 - Charte des droits fondamentaux), et réduire progressivement les (longues) heures de travail tout en maintenant les améliorations (Article 151 TFUE)¹.

De plus, comme il est mentionné dans le préambule de la DTT, « ***l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail représente un objectif qui ne saurait être subordonné à des considérations de caractère purement économique*** ».

Ces obligations donnent également une orientation au contenu du 'réexamen en profondeur' de la directive qui doit clairement respecter et tirer parti de cet acquis communautaire. Toute tentative d'étendre les pratiques de temps de travail pour des raisons économiques et/ou financières, en prévoyant des heures longues, irrégulières et néfastes pour la santé, doit être considérée comme non conforme à ces obligations légales.

- 4) La directive sur le temps de travail se fonde sur l'article 153 du TFUE (avant Article 137 EC), qui permet à l'Union de prendre des mesures en matière de santé et de sécurité. Des horaires longs, irréguliers et unilatéralement imposés aux travailleurs constituent des formes d'organisation du travail obsolètes et néfastes pour la santé². La protection contre de tels horaires de travail doit rester l'objectif principal de la DTT au XXI^e siècle. Ses règles minimales devraient s'inscrire dans la logique des idées modernes sur les besoins des travailleurs dans le domaine de la santé et de la sécurité.
- 5) Comme la CJE l'a mentionné dans son jugement du 12 novembre 1996 (Royaume-Uni vs. Conseil de l'UE) et l'a confirmé dans l'affaire Jaeger, le **concept de santé et de sécurité** utilisé dans le traité doit être interprété au sens large et **englober tous les facteurs physiques ou autres pouvant affecter la santé et la sécurité du travailleur dans son environnement de travail**, y compris en particulier certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

¹ Article 151 du TFUE : « *L'Union et les États membres, conscients des droits sociaux fondamentaux, tels que ceux énoncés dans la Charte sociale européenne (...) et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989, ont pour objectifs la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate, le dialogue social, (...), etc.* »

² Pour ne citer qu'un exemple parmi d'autres: Une récente étude a montré que la prestation d'heures supplémentaires était liée à risque accru d'accidents liés à des problèmes cardiaques, indépendamment des facteurs de risques classiques. Marianna Virtanen, Jane E. Ferrie, Archana Singh-Manoux, Martin J. Shipley, Jussi Vahtera, Michael G. Marmot, Mika Kivimäki : "Overtime work and incident coronary heart disease: the Whitehall II prospective cohort study", *European Heart Journal*, March 2010
<http://eurheartj.oxfordjournals.org/content/early/2010/05/04/eurheartj.ehq124.abstract>

La Cour se réfère à la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé (à laquelle appartiennent tous les États membres) dans laquelle la santé est définie comme un état de total bien-être physique, mental et social, qui ne se résume pas à une absence de maladie ou d'infirmité.

- 6) Ce qui illustre les implications pour la santé et la sécurité des nouvelles formes d'aménagement du temps de travail flexibles et précaires (horaires coupés, appels au travail imprévisibles, etc.), les horaires décalés (travail en équipe, travail de nuit et de week-end), l'intensification et l'accélération des rythmes de travail, et les modèles de temps de travail qui compliquent ou interdisent aux travailleurs d'avoir une vie de famille correcte et de concilier un emploi avec les obligations de soins aux enfants et autres personnes dépendantes. D'après des études récentes, tous ces modèles de temps de travail peuvent induire une augmentation du stress et des maladies conduisant à l'absentéisme, ainsi qu'un sentiment puissant d'absence de contrôle et d'influence sur son travail et sa vie.
- 7) La protection contre les longues heures de travail et des modes de travail épuisants est importante pour protéger le travailleur individuel et lui offrir des conditions de travail justes et équitables. Cependant, des règles relatives à une durée de travail maximale et à des périodes de repos minimales sont aussi très importantes pour limiter la concurrence sur les conditions de travail. Celle-ci est néfaste pour le travailleur et éventuellement pour des tiers, qui pourraient être victimes d'erreurs et d'accidents provoqués par un travailleur épuisé (dans la circulation, les soins de santé, etc.).
- 8) Dans le contexte de la mondialisation et de l'eupéanisation des marchés de l'emploi, il est essentiel que des règles claires fixent un seuil de concurrence, tant national que transfrontalier, pour garantir une concurrence loyale et le soutien des travailleurs à l'ouverture des frontières et des marchés. L'UE occupe le devant de la scène quand il s'agit de défendre les normes sociales fondamentales dans le commerce international et le développement, et il lui incombe de donner le bon exemple dans sa réglementation interne.

Par conséquent, autoriser des dispositions qui permettent aux États membres et/ou à leurs entreprises d'obtenir une dérogation générale aux règles à la seule condition qu'un travailleur individuel y consent, est totalement inapproprié du point de vue de la santé et de la sécurité et indéfendable vis-à-vis du monde extérieur.

- 9) La DTT est une directive qui concerne la santé et la sécurité. Elle aborde uniquement l'organisation du temps de travail et non le mode de rémunération d'un aménagement du temps de travail particulier. Toutefois, il est évident que dans la réalité socioéconomique, le salaire est fortement lié aux heures de travail. Si l'heure de travail n'est pas rémunérée de manière suffisante pour permettre aux travailleurs de mener une vie décente dans le cadre d'une semaine de travail à temps plein normale, ils seront mis sous pression et poussés à accepter de longues heures et des heures supplémentaires.

C'est pourquoi des niveaux de rémunération décents sont une condition préalable essentielle pour protéger la santé et la sécurité contre des horaires de travail longs et irréguliers.

La directive sur le temps de travail est-elle adaptée au XXIe siècle ?

- 10) La DTT se fonde sur une histoire longue et tumultueuse de plus de 150 ans de lutte syndicale et de preuves scientifiques qui affirment que des horaires de travail longs et irréguliers sont néfastes pour la santé et la sécurité des travailleurs et des tiers, nuisent à la vie familiale et sociale et ont un impact négatif sur la productivité. Plus récemment, des effets négatifs à long terme sur les économies et les sociétés, liés au changement démographique (chute des taux de fécondité et vieillissement démographique), ont été mis en évidence. Dans la recherche récente, rien ne valide le point de vue selon lequel protéger les travailleurs contre des horaires de travail longs et irréguliers serait dépassé.

Cependant, de nouvelles pratiques d'organisation du travail et de nouvelles formes d'accords contractuels incitent à se demander si les dispositions actuelles sont suffisamment à même de protéger les travailleurs contre des heures travaillées en horaire décalé et des horaires néfastes pour la santé (voir point 6 ci-dessus). La CES accueillerait avec satisfaction un véritable effort de la Commission européenne visant à étudier ces risques et les réponses qu'ils nécessitent. De l'avis de la CES, ces risques exigent un renforcement de la DTT.

- 11) La DTT 1993 était un compromis politique difficile. C'est ce qui ressort de ses nombreuses possibilités d'aménagement 'flexible' du temps de travail et de ses dérogations aux règles générales. Sa norme centrale, la semaine de travail de 48 heures, était déjà une disposition introduite dans un objectif de flexibilité, à savoir une moyenne maximale de 48 heures sur une période de référence de 4 mois. Grâce à cette disposition, la semaine de travail pouvait largement dépasser 48 heures (!) par semaine si l'on calculait la moyenne sur une période plus longue. En outre, une marge de flexibilité supplémentaire était permise sur la base de conventions collectives, la période de référence pouvant aller jusqu'à 12 mois. Cependant, un compromis encore plus remarquable a été l'option accordée au Royaume-Uni (mais pouvant être offerte à tout État membre) qui donnait aux employeurs la possibilité de ne pas appliquer la durée maximale de 48 heures en cas d'accord individuel d'un travailleur : c'est ce que l'on appelle la clause de renonciation individuelle. On considérait que les deux dispositions étaient si lourdes de conséquences qu'il fallait les évaluer au bout de 10 ans (!)
- 12) Les rapports de recherche transmis à la Commission en 2003 pour préparer son évaluation ont montré que : a) la mise en œuvre de la clause de renonciation au Royaume-Uni a posé énormément de problèmes et donné lieu à de graves formes d'abus et à une absence de protection (le Royaume-Uni n'appliquait même pas correctement les règles de base de la clause de renonciation.....) ;

b) les pratiques de négociation collective basées sur la période de référence de 12 mois étaient généralement jugées acceptables étant donné qu'elles aboutissaient souvent à des formes d'aménagement du temps de travail équilibrées et innovantes.³

Entre-temps, l'UE et les États membres ont été confrontés à de nouveaux défis : dans une série de jugements, la CEJ a donné une interprétation claire et non ambiguë du concept de temps de travail en déclarant qu'il faut considérer le temps de garde sur le lieu de travail comme du temps de travail. Dans un certain nombre d'États membres, et en particulier dans le secteur des soins de santé, les pratiques n'étaient pas conformes à cette jurisprudence et les États membres rechignaient à mettre leur législation en conformité avec la jurisprudence.

En outre, la Commission s'est aperçue que certains États membres interprétaient la DTT comme s'il s'agissait d'une protection contre des heures maximales par contrat de travail au lieu de prendre le travailleur comme point de référence. Cette interprétation pouvait être considérée comme clairement contraire aux buts et aux objectifs de la DTT et à son fondement axé sur la santé et la sécurité, étant donné qu'elle rendait illusoire la protection du travailleur contre les longues heures dans la pratique.

13) Dans ce contexte, il aurait été logique que la Commission propose de

- mettre fin à la clause de renonciation individuelle ('opt-out')
- conserver les règles relatives à la période de référence
- codifier la jurisprudence de la CEJ sur le travail de garde sur le lieu de travail
- préciser dans la directive qu'elle doit être appliquée 'par travailleur'

Au lieu de cela, la Commission a cherché, dès le début du processus de révision, des compromis avec les États membres qui refusaient de modifier leurs pratiques pour des motifs surtout idéologiques et/ou des raisons économiques / financières à court terme.

14) Ces 7 dernières années, la CES et ses organisations membres se sont mobilisées contre cette approche et ses conséquences négatives tant pour les travailleurs et leur famille que pour les intérêts à long terme des économies et des sociétés au sens large. Dans ce cadre, la CES a obtenu le soutien de la majorité du Parlement européen (PE) jusqu'au tout dernier moment, c'est-à-dire l'échec de la procédure de conciliation avec le Conseil au printemps 2009.

³ Pour des exemples d'arrangements innovateurs du temps de travail, avec exemple d'annualisation des heures de travail, voir le rapport du projet CES « Une ère de défis - Des méthodes d'organisation du temps de travail novatrices : Le rôle des syndicats », juillet 2006, www.etuc.org/a/2807

Un an plus tard, la CES estime que la Commission ne peut se contenter d'ignorer cette histoire et de demander simplement à toutes les parties prenantes d'aller 'au-delà des débats infructueux de la dernière procédure de conciliation'. Les syndicalistes ne sont pas descendus en masse dans les rues pour défendre des intérêts surannés et les eurodéputés n'ont pas lutté pour leur position majoritaire parce que leurs idées sur les besoins des travailleurs et des entreprises et sur la politique sociale de l'UE étaient fausses !

- 15) La CES ne peut renoncer et ne renoncera pas aux notions et concepts fondamentaux et essentiels qui sous-tendent une longue histoire d'études et de réglementations sur la santé et la sécurité, sur laquelle elle continue de baser ses principales revendications :
- a) **La santé et la sécurité des travailleurs au travail ne peuvent être subordonnées à des considérations purement économiques ou financières.** La DTT doit prévoir des normes minimales équitables et empêcher une concurrence à la baisse au détriment des travailleurs au niveau national et européen, et elle ne peut donc pas être mise sur le même pied que des arguments de 'compétitivité'. Comme l'a dit le président Barroso en acceptant son nouveau mandat : « *Si la mondialisation exerce une forte pression sur notre compétitivité, il convient de ne jamais réagir en revoyant nos normes à la baisse* ».
 - b) **La clause de renonciation individuelle ('opt-out') est incompatible avec les principes de base de protection de la santé et de la sécurité,** qui doivent protéger l'individu contre une pression excessive que son employeur ou les circonstances peuvent exercer sur lui pour l'inciter à accepter des conditions de travail néfastes pour sa santé et sa sécurité ou pour celles de ceux qui dépendent de la qualité de ses prestations de travail. La clause de renonciation qui, dans le passé, était censée être un compromis temporaire visant à aider un seul État membre à s'adapter à l'approche générale de la Communauté, s'est transformée en un virus qui infecte la réglementation sur le temps de travail dans l'ensemble de l'UE. Elle sert de stratégie de sortie en empêchant des négociations sur des solutions plus durables aux défis que pose le temps de travail. Elle permet aussi aux États membres de l'utiliser abondamment comme avantage concurrentiel vis-à-vis d'autres États membres qui ne l'utilisent pas. Il faut y mettre un terme.
 - c) **Le travail de garde sur le lieu de travail est du temps de travail et non de repos.** Dans la réalité des situations de vie et de travail des travailleurs, il n'y a pas de catégorie intermédiaire, et la CES n'acceptera pas que l'on instaure une catégorie (comme la notion de temps de travail 'inactif...') qui ne serait pas dans la ligne des objectifs de la directive – ce que la CEJ a également affirmé.
 - d) **La notion de 'repos compensateur équivalent' dans la DTT est fondamentale** en ce sens qu'elle est la condition qui autorise des dérogations en vue d'une plus grande flexibilité dans les aménagements du temps de travail. La CES ne peut accepter que ce principe soit vidé de sa substance.
 - e) La 'moyenne maximale de 48 heures' est déjà un concept très flexible, et une période de référence de 4 mois permet de répondre largement aux besoins modernes des entreprises et des travailleurs.

Des périodes de référence plus longues et dépourvues de garanties appropriées peuvent donner lieu à des horaires de travail extrêmement longs, irréguliers et unilatéralement imposés, ce qui est **inacceptable**. Si elles sont inévitables, **les dérogations de cette règle de base** doivent être formulées de manière à favoriser des solutions **négociées** entre des parties à la négociation suffisamment fortes pour pouvoir garantir un résultat équilibré. Le maintien de **négociations collectives comme condition préalable pour la dérogation à la période de référence de 4 mois** est par conséquent la meilleure garantie.

- f) La limite maximale de 48 heures par moyen de la DTT doit être comprise comme s'appliquant « **par travailleur** » et **non pas** « **par contrat** », indépendamment de la question de savoir si le travailleur a plus de contrats avec le même employeur ou avec un autre employeur. Celle-ci est la seule interprétation compatible avec les objectifs de santé et sécurité de la Directive.

La CES estime qu'au lieu d'évoquer la nécessité d'abandonner ou d'assouplir ces limites et ces garanties, la Commission devrait organiser davantage d'activités destinées à attirer l'attention sur les pratiques innovantes dans le domaine du temps de travail, ainsi que sur des exemples de bonnes pratiques basées sur des conventions collectives et d'autres accords entre partenaires sociaux qui bénéficient à la fois aux employeurs et aux travailleurs. Ces bonnes pratiques se sont multipliées ces vingt dernières années, depuis l'adoption de la DTT !

- 16) Outre la suppression de la clause de renonciation ('opt-out'), la codification de la jurisprudence de la CEJ sur le temps de travail de garde et la clarification de l'application de la DTT 'par travailleur', il y a d'autres raisons pour lesquelles il pourrait être nécessaire de réexaminer la DTT pour l'adapter au XXI^e siècle :
- a) Mise à jour de la notion '**d'adaptation du travail à l'homme**' en reconnaissant que le travailleur moderne moyen n'est plus un soutien de famille disponible à temps plein mais un travailleur (homme ou femme) qui a d'autres obligations dans la vie que le travail (voir points 17-20 ci-dessous) ;
 - b) Introduction de dispositions qui **renforcent la capacité des travailleurs** à négocier et à influencer des modèles de temps de travail adaptés à leurs besoins (voir points 21-23 ci-dessous) ;
 - c) Reconnaissance du fait que '**l'amélioration des horaires**' est un facteur qui favorise la productivité et réduit l'absentéisme (voir point 24) ;
 - d) **Clarification de la définition du terme 'travailleur'** utilisé dans la DTT en limitant les exclusions du champ d'application au personnel de direction et aux cadres supérieurs, en s'attaquant à la fausse indépendance et en envisageant d'étendre la protection aux travailleurs non salariés ;
 - e) Appel aux États membres pour qu'ils **renforcent l'application** en investissant dans l'inspection du travail et en soutenant les initiatives des partenaires sociaux.
- 17) Un grand principe d'une réglementation générale sur la santé et la sécurité est le concept de 'l'adaptation du travail à l'homme' (et non l'inverse) stipulé à l'article 13 de la DTT.

Ce point devrait être mis à jour de toute urgence pour tenir compte de la féminisation de la main-d'œuvre et du vieillissement prévisible de la population active. Si nous voulons davantage de femmes sur le marché du travail et une augmentation des naissances, et si nous souhaitons que les travailleurs restent actifs jusqu'à l'âge de leur pension, il est impossible d'exiger d'eux, en même temps, des heures, des jours, des semaines, des mois et des vies de travail plus longs !

En ce qui concerne l'avenir d'une politique sociale, l'UE se trouve à la croisée des chemins : se battre pour la compétitivité et la croissance avec une main-d'œuvre limitée qui effectue des heures de travail longues et épuisantes, ou avec une main-d'œuvre importante effectuant des horaires réduits et favorables à la santé.

18) Tant que les pratiques de temps de travail dans les États membres continueront d'exiger des travailleurs 'normaux' (c'est-à-dire les hommes) qu'ils fassent de longues heures de travail et tant qu'elles ne leur permettront pas de partager les tâches familiales avec leur partenaire, les femmes continueront à jongler et à se battre pour concilier un emploi avec une vie de famille, elles seront exclues des opportunités de carrière adéquates et soit quitteront le marché du travail pendant de longues années, soit s'abstiendront d'avoir des enfants. La situation actuelle dans de nombreux États membres où il existe une pression grandissante sur les familles pour que les deux parents aient un emploi rémunéré mais où l'on ne prévoit pas de cadre de soutien indispensable en termes de garderies et de conditions de travail, entraîne un **stress accru** chez les hommes et les femmes, tant à la maison qu'au travail. Dans ce contexte, la question du **temps social partagé** prend de plus en plus d'importance pour les familles et se traduit par de nouvelles demandes de respecter les week-ends et les dimanches non travaillés.

19) Le même enjeu se pose en ce qui concerne l'objectif visant à augmenter le taux d'emploi des travailleurs plus âgés, qui sera atteint si les travailleurs ne sont pas épuisés par de longues heures de travail effectuées pendant de nombreuses années avant la date de départ à la retraite. **Des horaires de travail réduits et adaptables tout au long de la vie professionnelle sont des conditions préalables indispensables à une vie professionnelle plus saine.**

20) Une cohérence politique au niveau de l'UE en matière d'égalité des sexes et la question de l'emploi en lien avec le changement démographique exigent des politiques de temps de travail différentes et plus durables à tous les niveaux appropriés. Ces éléments sont particulièrement pertinents dans le secteur public (en particulier les soins de santé et les services sociaux) qui emploie de plus en plus de main-d'œuvre féminine et où les besoins et les demandes de services de soutien aux familles qui travaillent et à la population vieillissante augmentent.

Le recrutement et la fidélisation du personnel et le fait de veiller à ce que les services publics restent des lieux de travail attrayants et dispensateurs de services de haute qualité, sont d'une importance capitale pour la qualité et la durabilité des sociétés européennes.

- 21) **Tenir compte des besoins des travailleurs d'une manière adaptée au XXI^e siècle exige bel et bien une modernisation de la DTT.** Le Parlement européen a déjà proposé quelques éléments de modernisation à des stades antérieurs du débat, avec le ferme soutien de la CES :
- **La limitation des heures excessives** contribuera à accroître le bien-être des familles et favorisera l'égalité des sexes ;
 - Le fait de donner aux travailleurs le **droit de demander des horaires de travail** adaptés à leurs besoins reconnaît non seulement qu'il est important de leur permettre d'influencer leur horaire de travail mais leur fournit aussi un instrument leur permettant d'exercer une pression sur leur employeur et de négocier un meilleur résultat ;
 - L'obligation pour les employeurs **d'avertir à temps les travailleurs des changements dans leurs horaires de travail** constitue la première étape d'une diminution de l'impact négatif des heures de travail irrégulières et imprévisibles.
- 22) Mais il est possible d'en faire encore davantage pour accroître et améliorer la protection minimale des travailleurs confrontés à des modèles de temps de travail stressants et néfastes pour la santé, comme les horaires coupés, etc., et à une intensification du travail. Les recherches montrent que c'est l'absence de contrôle et d'influence sur leur situation professionnelle et donc sur leur vie dont ils souffrent le plus. Parallèlement, les idées modernes montrent que les besoins des travailleurs évoluent en fonction de la période de la vie. Ce qui est un argument supplémentaire pour donner aux travailleurs les outils individuels leur permettant d'évaluer et de négocier des adaptations de leurs modèles de temps de travail avec leurs employeurs. Cette approche qui tient compte de l'évolution du cours de la vie et permet d'adapter régulièrement les modèles de temps de travail, peut aussi aboutir à une approche gagnant-gagnant du point de vue d'un employeur.
- 23) La crise économique confère un aspect particulier au débat sur le temps de travail et l'adaptabilité. Les 'anciens' instruments tels que les conventions collectives sur le travail intérimaire de courte durée, qui aident les industries qui périclitent à surmonter une diminution temporaire de la demande tout en gardant au travail leurs travailleurs qualifiés afin d'utiliser leurs compétences dès que la demande augmente à nouveau, montrent qu'une 'adaptabilité' équilibrée, qui tient compte des intérêts des employeurs et des travailleurs, est beaucoup plus importante que le fait d'accéder à des demandes pour des heures de travail illimitées. De plus, ces expériences peuvent constituer des étapes vers des pratiques et des expériences plus larges, avec des **aménagement du temps de travail intelligents**, qui combinent une réduction du temps de travail et l'innovation.

Cependant, une autre dimension de la crise est l'impact sur le secteur public. Celui-ci est gravement menacé de coupures budgétaires alors que les travailleurs sont appelés à offrir le même niveau de production ou de services, avec des horaires plus longs pour des salaires identiques si pas plus bas.

Étant donné la hausse du chômage dans de nombreux pays de l'UE, il serait logique d'encourager des solutions qui maintiennent l'emploi du plus grand nombre possible de travailleurs, plutôt que de mettre la pression sur quelques travailleurs pour qu'ils prestent des heures de travail plus longues !

- 24) Encourager des horaires favorables à la santé n'est pas seulement 'la meilleure chose à faire' dans l'intérêt des travailleurs mais peut aussi constituer une stratégie de compétitivité efficace. L'organisation du travail et les entreprises peuvent tirer parti d'une productivité accrue, d'une diminution du taux d'absentéisme et de la rotation du personnel, d'une amélioration de la motivation et du moral des travailleurs et d'une utilisation plus efficace du temps qui améliorera les prestations de travail.

Les statistiques officielles montrent des différences notables de **productivité** par heure travaillée, les pays ayant les plus longues heures de travail (comme le Royaume-Uni) se classant le plus bas sur l'échelle de la productivité. Par conséquent, prôner une augmentation des possibilités d'allonger les heures de travail n'est pas non plus viable du point de vue économique et est en contradiction avec les politiques de l'UE.

En revanche, rechercher des aménagements du temps de travail innovants, qui assurent un bon fonctionnement des entreprises tout en permettant aux travailleurs d'avoir plus d'influence sur leurs horaires, semble particulièrement efficace.

- 25) Les paragraphes ci-dessus montrent qu'outre les arguments de santé et de sécurité, **des arguments juridiques, économiques et démographiques plaident en faveur d'une approche gagnant-gagnant, dans laquelle il y a un effort combiné de mettre des limites aux longues heures de travail dans le cadre d'une plus grande 'adaptabilité' offerte aux employeurs et aux travailleurs.**

- 26) La CES demande instamment à la Commission de veiller à ce que toutes les études et preuves pertinentes qui émanent de l'OIT, de la Fondation de Dublin et autres et qui corroborent les points ci-dessus soient examinées et intégrées dans sa future évaluation de l'impact social et économique et qu'elle en tienne compte lorsqu'elle rédigera ses propositions sur la révision de la directive sur le temps de travail. Cette étude d'impact devrait être disponible avant l'étape suivante du débat, c'est-à-dire avant la seconde phase de consultation des partenaires sociaux de l'UE, pour qu'ils puissent adopter une position bien informée sur les propositions de la Commission.

Réponse aux questions spécifiques

Compte tenu de ce qui précède, la CES réagit de la manière suivante aux questions soulevées par la Commission dans son document de consultation :

- a) *Comment pourrions-nous définir des propositions équilibrées et innovantes en matière d'organisation du temps de travail qui iraient au-delà des débats infructueux de la dernière procédure de conciliation ? Quelle est votre vision à long terme de l'organisation du temps de travail dans un environnement moderne?*

Pendant les sept dernières années, la CES et ses organisations membres ont lutté contre l'affaiblissement de la Directive et pour le maintien de ses principes de base, avec le soutien de la majorité des parlementaires européens, jusqu'à la fin du processus, c'est-à-dire l'échec du processus de conciliation au Conseil du printemps 2009. Un an après, de l'avis de la CES, la Commission ne peut pas tout simplement ignorer cette histoire, et se borner à demander que toutes les parties prenantes passent 'au-delà des débats infructueux du dernier processus de conciliation'.

La CES réaffirme ses exigences clés, formulées durant les cycles de discussion précédents, parce qu'elles se fondent sur les obligations de l'Union en vertu du Traité et de la Charte des droits fondamentaux, qui est juridiquement contraignante, et qu'elles concernent des principes fondamentaux de protection de la santé et de la sécurité (voir point 14 ci-dessus). Cependant, la CES estime qu'au niveau de l'UE, il serait possible de progresser vers une politique de temps de travail durable si toutes les parties prenantes reconnaissaient que des horaires de travail longs, irréguliers et unilatéralement imposés sont obsolètes et n'apporteront à l'Europe ni une économie de la connaissance hautement concurrentielle, ni des solutions aux défis démographiques et au vieillissement de la main-d'œuvre.

La CES estime que des aménagements durables du temps de travail nécessitent, aussi bien au niveau national qu'aux niveaux européen et mondial (OIT), des règles juridiques minimales fortes et claires qui peuvent empêcher que les travailleurs subissent une pression excessive des forces du marché et renoncent à la protection de leur santé et de leur sécurité. Elle estime que ces aménagements encouragent des négociations aptes à adapter les règles aux besoins de l'organisation du travail et des travailleurs. Ces règles doivent tenir compte du fait que les travailleurs modernes sont des hommes et des femmes qui ont des obligations de soins à l'égard d'eux-mêmes, de leur famille, d'autres personnes dépendantes et de leur communauté, qu'ils ont besoin de se former en permanence et de participer activement à la société. Leurs besoins varient tout au long de leur vie, ce qui signifie qu'ils doivent pouvoir adapter leurs modes de travail en conséquence et que cet élément doit être correctement garanti dans des conventions collectives, dans la sécurité sociale et d'autres accords. **Une limitation et une adaptabilité** dans des **aménagements du temps de travail intelligents** sont les mots clés pour l'avenir de l'organisation du temps de travail.

b) *Quel impact pensez-vous que les changements au niveau des modes et des pratiques de travail ont eu sur la mise en œuvre de la directive ? Certaines dispositions vous semblent-elles obsolètes ou plus difficiles à appliquer ?*

La directive est complexe en raison de tous les compromis qui ont été utilisés dans le passé pour tenter de concilier des intérêts contradictoires. Cette complexité n'aide pas à améliorer son application dans la pratique. Cependant, l'élément le plus préjudiciable à son application correcte a été le fait que les pouvoirs publics, tant au niveau national qu'europpéen, ont permis l'érosion de cet important texte de législation sociale. Ce qui a conduit à une situation dans laquelle la majorité des États membres n'appliquent pas correctement la directive et même enfreignent visiblement ses règles. En sa qualité de gardienne des traités, la Commission européenne doit à présent prendre ses responsabilités totalement et de toute urgence pour éviter que la situation n'échappe totalement à son contrôle, et elle doit rappeler à l'ordre les États membres de toutes les façons possibles, y compris en lançant des procédures d'infraction.

Dans la plupart des cas, la *déstandardisation* progressive du temps de travail individuel n'a pas permis à un plus grand nombre de travailleurs de maîtriser leur temps mais a suscité chez eux un sentiment plus généralisé de contrainte temporelle et d'absence de contrôle. Bien qu'il existe aussi un groupe grandissant de 'travailleurs intellectuels' qui bénéficient d'une certaine autonomie dans l'organisation de leur travail, les employeurs ont également mis au point de nouveaux modes de contrôle des résultats et du rendement, et utilisent de nouvelles technologies qui leur permettent de surveiller les travailleurs quand ils travaillent à domicile ou ailleurs.

En ce qui concerne les changements dans les modes et pratiques de travail, ce n'est pas tant que certaines dispositions sont devenues obsolètes, mais des **garanties et des règles supplémentaires**, en particulier en termes de garanties procédurales et de dispositions garantissant au travailleur la possibilité d'influencer l'aménagement de son temps de travail, sont nécessaires pour faire en sorte que les travailleurs modernes soient correctement protégés contre les risques que posent des horaires de travail longs, irréguliers et stressants pour leur santé et leur sécurité.

Il est important de mentionner ici que les provisions existantes de la DTT prévoient déjà une telle protection limitée et une flexibilité extensive en ce qui concerne les horaires de travail et les périodes de repos, en faisant une moyenne des heures maximales de travail sur une période de référence prolongée et en permettant de nombreuses dérogations, ce qui, même sans appliquer d' 'opt-out', a pour effet que certains groupes de travailleurs dans certains pays, tels que les conducteurs de bus dans les centres urbains au Royaume-Uni, peuvent se retrouver avec de longues heures de travail, dangereuses et épuisantes.

c) *Quelle expérience avez-vous acquise à ce jour en ce qui concerne le fonctionnement général de la directive sur le temps de travail ? Quelle a été votre expérience concernant les questions essentielles visées au point 5 du présent document ?*

La CES estime que le fonctionnement général de la directive reste très important et qu'il ne faut pas le sous-estimer. Dans tous les États membres de l'UE, la réglementation du temps de travail est basée sur la DTT.

Cependant, la CES et ses organisations membres craignent fortement les effets pervers de la 'clause de renonciation individuelle' qui se répand comme un virus contagieux dans toute l'Europe et empêche les parties prenantes à tous les niveaux appropriés d'utiliser les procédures de négociation normales et les traditions de dialogue social pour relever les nouveaux défis et résoudre les problèmes dans le domaine du temps de travail.

En ce qui concerne les éléments essentiels mentionnés au point 5, la CES adopte la position suivante, qui est expliquée en détail ci-dessus :

- i) **Les heures de travail devraient être au nombre de 48 au maximum, sans clause de renonciation.** Le TUC britannique a fourni des preuves abondantes⁴ qui démontrent qu'il est possible d'instaurer cette règle et de la mettre en œuvre, même au Royaume-Uni, sans grands problèmes économiques ou autres moyennant une période transitoire.

La dérogation concernant les travailleurs autonomes doit être limitée davantage pour n'inclure que les véritables postes de cadres supérieurs.

La définition du terme 'travailleur' devrait être clarifiée, et des lignes directrices devraient être élaborées pour éviter qu'une activité de fausse indépendance permette de contourner les règles sur le temps de travail.

La durée maximale du temps de travail devrait être **calculée par travailleur** et non par contrat, que le travailleur ait ou non plusieurs contrats avec le même employeur ou avec des employeurs différents.

- ii) Depuis 2000 (!), **la jurisprudence de la CJE n'a jamais cessé de considérer le travail de garde sur le lieu de travail comme du temps de travail.** Il est grand temps qu'on considère cette jurisprudence comme un acquis communautaire, qu'on la mette en œuvre correctement et qu'on l'applique dans l'ensemble de l'UE. Les tentatives de légiférer de manière contraire aux jugements de la CEJ n'ont pas abouti. L'existence de la clause de renonciation a fourni une stratégie de sortie facile, elle a empêché les partenaires sociaux dans les secteurs concernés de négocier des solutions adaptées à leurs besoins, et on s'en est servi comme instrument de manipulation pour exercer une pression sur les travailleurs et les syndicats et les pousser à accepter de modifier considérablement des principes fondamentaux de protection de la santé et de la sécurité.

⁴ Voir par exemple: "Ending the opt-outs from the 48 hour week - easy steps to decent working time", TUC, 2008: <http://www.tuc.org.uk/extras/48houroptout.pdf>; "Slaying the working Time Myths", TUC, 2009 <http://www.tuc.org.uk/extras/workingtimemyths.pdf>; or indeed the joint guide "Managing change: practical ways to reduce long hours and reform working practices", Department of Trade and Industry; CBI, TUC, 2005: <http://www.berr.gov.uk/files/file14239.pdf>

Le travail de garde sur le lieu de travail est actuellement un problème clé dans le secteur public et en particulier en ce qui concerne les prestations de soins de santé et résidentiels et les services d'urgence (mais aussi d'autres services de première ligne telles que les pompiers et la police). Des expériences dans d'importants systèmes de soins de santé (NHS, Royaume-Uni⁵) et des études sur les possibilités de systèmes de temps de travail (Deutsche Krankenhausinstitut, Allemagne⁶) ont montré que des horaires de travail conformes aux jugements de la CEJ sont possibles dans les soins de santé si les partenaires sociaux acceptent de négocier des systèmes innovants. Mais comme la Commission promet une annulation des jugements de la CEJ dans le cadre de la révision de la DTT, les États membres et les employeurs du secteur public se sont montrés peu intéressés à investir dans de telles solutions et ont préféré introduire, à la place, une clause de renonciation individuelle.

Dans les soins de santé, la santé et la sécurité des travailleurs sont étroitement liées à la sécurité du patient. Il est vital que les services de santé et d'urgence soient assurés par des travailleurs compétents et en bonne santé, et que leurs compétences et leur jugement ne soient pas altérés en raison d'un épuisement et d'un stress dus à de longues périodes de travail ininterrompu. Un poste de jour, suivi par une nuit de garde, elle-même immédiatement suivie par une nouvelle journée complète de travail, n'a rien d'exceptionnel pour certaines catégories de travailleurs. C'est inacceptable. Ce problème est étroitement lié à la question du repos compensateur (point iv ci-dessous). On ne peut le traiter uniquement dans la perspective de problèmes de personnel à court terme qui exigeraient des travailleurs qu'ils s'épuisent. On ne peut trouver des solutions durables à long terme que si l'on prend correctement en compte des questions telles que la féminisation de la main-d'œuvre dans le secteur de la santé et les problèmes croissants de recrutement et de fidélisation du personnel.

Si nous voulons continuer à être soignés par du personnel de qualité quand nous sommes malades ou âgés, il faut élaborer des modèles de temps de travail et d'aménagement du travail plus durables. Le travail de garde devrait être progressivement intégré dans le travail en équipe habituel et dans des grilles horaires qui garantissent à long terme la santé et la sécurité des travailleurs et l'attrait du secteur. Des modèles créatifs et innovants peuvent être élaborés par les partenaires sociaux pour répondre à des problèmes particuliers par le biais de solutions sur mesure. Ces solutions négociées ne verront le jour que s'il devient impossible de recourir facilement à des stratégies de sortie telles que la clause de renonciation et la redéfinition du problème (en inventant une nouvelle catégorie de temps de travail, c'est-à-dire le temps de garde inactif).

⁵ voir rapport du NHS <http://www.healthcareworkforce.nhs.uk/workingtimedirective.html>

⁶ Auswirkungen alternativer Arbeitszeitmodelle, Abschlussbericht, Deutsches Krankenhausinstitut e.V. in Zusammenarbeit mit der Universität Düsseldorf, février 2004

iii) **La flexibilité dans le calcul de la moyenne des heures de travail hebdomadaires** est déjà largement possible dans le cadre de la DTT actuelle. Une période de référence générale de 4 mois et une période de référence de 12 mois basée sur des négociations collectives offrent déjà une marge de flexibilité considérable tout en garantissant aux travailleurs une protection contre des horaires de travail longs, irréguliers et unilatéralement imposés. La CES considère que l'argument qui prétend que les PME et les entreprises qui n'ont pas de conventions collectives sont 'défavorisées' par le fait que des périodes de référence de plus de 4 mois sont exclusivement régies par convention collective, est une manière perverse de renverser le problème. La période de référence de 12 mois est une dérogation à une règle déjà très souple et peut donner lieu à des modes de travail très désavantageux et néfastes pour les travailleurs. Plutôt que d'introduire des règles rigides et détaillées associées à cette dérogation afin d'éviter les abus, la **condition préalable des négociations collectives est une solution très souple** qui permet des accords sur mesure et bénéfiques pour les employeurs et les travailleurs. L'expérience a montré que de telles dispositions favorisent des solutions négociées et équilibrées. Les employeurs et les entreprises intéressés par de telles solutions sont libres de chercher un partenaire de négociation collective ou d'adhérer à une organisation patronale qui conclut ce type de conventions. Cette approche est totalement compatible avec la tradition et l'obligation de l'UE de promouvoir le dialogue social et des négociations collectives.

iv) **Une flexibilité des périodes minimales de repos quotidien et hebdomadaire** est déjà possible sur la base de la directive actuelle. Cette question est extrêmement importante pour la signification pratique de la protection du temps de travail, surtout en raison de la grande flexibilité dont d'autres dispositions de la DTT bénéficient déjà. Dans le contexte d'une durée maximale **moyenne** de 48 heures sur une période de 4 mois, et d'autres règles précisant seulement qu'un travailleur a besoin d'au moins 11 heures de repos par période de 24 heures (ce qui autorise une journée de travail de 13 heures !) et de 35 heures de repos ininterrompu par période de sept jours, ce qui autorise une semaine de travail pouvant aller jusqu'à 78 heures⁷, il est essentiel de veiller à ce que les périodes de repos soient garanties. La directive permet déjà de déroger à ces règles pour autant que l'on prévoie un 'repos compensateur équivalent'. Les règles relatives aux périodes de repos ont été remises en question, en particulier en raison des jugements de la CEJ sur le travail de garde.

La CES considère que les jugements de la CEJ qui stipulent qu'un repos compensateur doit succéder immédiatement à des périodes de travail de garde sont totalement cohérents avec les objectifs de la directive, qui doivent être respectés.

⁷ Dans des circonstances particulières, il est même possible de réduire le repos hebdomadaire à 24 heures et d'allonger la durée maximale de la semaine de travail jusqu'à 89 heures !

- d) *Êtes-vous d'accord avec l'analyse faite dans ce document en ce qui concerne l'organisation et la réglementation du temps de travail dans l'UE ? Selon vous, d'autres points devraient-ils être ajoutés ?*

La CES n'a pas dégagé une analyse claire de la communication étant donné que la plupart des points sont abordés suivant une approche 'd'une part, d'autre part'. Cependant, l'élément qui ressort est la tentative de la Commission de défendre une 'modernisation' de la réglementation européenne sur le temps de travail même si l'on ne voit pas clairement quelle direction précise la Commission envisage. La CES et ses organisations membres ne sont pas convaincues que la directive actuelle est obsolète. Elles estiment que ses dispositions de base restent indispensables et modernes. Cependant, elles reconnaissent que la directive pourrait être mieux adaptée aux besoins des travailleurs du XXI^e siècle si elle leur fournit des outils et des garanties procédurales leur permettant de contrôler et d'influencer davantage leurs modèles de temps de travail et d'avoir de ce fait leur mot à dire dans l'organisation de leur vie.

Une erreur qui revient constamment dans l'analyse est qu'elle traite des besoins de flexibilité des entreprises et des travailleurs dans un même temps, comme s'ils étaient identiques et pouvaient s'accommoder des mêmes solutions. La CES propose de remplacer le terme 'flexibilité' (et sa multitude de connotations contradictoires) par le terme 'adaptabilité', qui permet une description plus précise des différents besoins des entreprises et des travailleurs.

La CES n'est pas d'accord avec l'analyse de la Commission selon laquelle il y aurait 'un manque de clarté juridique quant à la manière dont il y a lieu d'interpréter un certain nombre de questions non résolues du fait de l'absence de décision des colégislateurs'. Pour la plupart des problèmes en jeu (clause de renonciation, périodes de référence, travail de garde, comptabilisation du temps de travail par travailleur ou par contrat), ce n'est pas le manque de clarté juridique qui a posé problème ces 7 dernières années, mais bien le manque de volonté ou de courage politique de faire face aux conséquences de cette clarté.

- e) *Pensez-vous que la Commission devrait lancer une initiative pour modifier la directive ? Si oui, êtes-vous d'accord avec les objectifs d'un réexamen exposés dans le présent document ? Selon vous, quelle devrait être sa portée ?*

La CES veut souligner **qu'une initiative visant à amender la directive n'est souhaitable que si elle répond réellement au besoin de mettre un terme à la clause de renonciation et de trouver des solutions équilibrées et durables au temps de travail de garde qui respectent la jurisprudence la CJE**. Dans le cas contraire, les travailleurs partout en Europe craindront une nouvelle déréglementation et un affaiblissement de la protection du temps de travail. Dans une telle situation, ils préféreront se concentrer sur une meilleure mise en œuvre et application de la directive et de la jurisprudence actuelles et ils se mobiliseront à tous les niveaux appropriés pour lutter contre le recours à la clause de renonciation et à d'autres aménagements du temps de travail qui posent des problèmes dans la pratique.

- f) *En dehors des mesures législatives, pensez-vous que d'autres actions au niveau de l'Union européenne mériteraient d'être prises en considération ? Le cas échéant, quelle sorte d'action devrait être prise et sur quels aspects ?*

La Commission mentionne dans sa Communication la polarisation accrue du temps de travail entre groupes de travailleurs et surtout l'accroissement du travail à temps partiel. La CES reconnaît la nécessité d'aborder la situation des travailleurs qui ne sont pas confrontés à des heures de travail excessives mais occupent des emplois qui ne leur donnent pas **suffisamment d'heures de travail** pour qu'ils puissent gagner leur vie décemment. Le travail à temps partiel non choisi et les emplois précaires sont en augmentation. Et de plus en plus de travailleurs, surtout des femmes, ont un emploi à temps partiel dont le volume d'heures de travail ne correspond ni à leurs souhaits, ni à leurs besoins. La CES a abordé cette question à plusieurs reprises⁸ et s'est dite favorable à une évaluation de la directive sur le travail à temps partiel en vue d'une éventuelle révision visant à renforcer ses dispositions sur le travail à temps partiel de qualité.

De plus en plus de travailleurs s'intéressent à toute une série de formes variables d'interruption temporaire du travail dans le but de suivre une formation, d'éviter le surmenage, de s'occuper de proches dépendants, etc. Dans le cadre d'une approche du temps de travail qui tient compte de l'évolution du cours de la vie, les différents besoins de congés et la manière de les intégrer dans une organisation du travail et du temps durable à long terme sont un problème important qu'il faudrait traiter de toute urgence à tous les niveaux appropriés, y compris au niveau européen.

Dans le texte ci-dessus (point 15), la CES a également abordé les problèmes d'application des normes minimales de temps de travail dans de nombreux États membres. La Commission devrait traiter cette question séparément dans le cadre d'un débat plus large consacré à l'application insuffisante des normes de travail dans l'UE et insister pour que les États membres investissent dans l'inspection du travail et soutiennent les initiatives des partenaires sociaux.

- g) *Envisagez-vous la possibilité d'engager un dialogue au titre de l'article 155 du TFUE sur l'une des questions soulevées dans la présente consultation ? Dans l'affirmative, lesquelles ?*

La CES n'envisage pas pour l'instant de lancer un dialogue sur l'examen ou la révision de la directive sur le temps de travail avec les organisations patronales au niveau européen. Des échanges de vues récents, notamment une réunion avec le Commissaire Andor chargé de l'emploi et des affaires sociales, ont confirmé que les positions des partenaires sociaux européens sont bien trop divergentes pour que l'on puisse en attendre un exercice fructueux. De l'avis de la CES, les conditions ne sont actuellement pas remplies pour que la question puisse être abordée dans le cadre du dialogue social.

⁸ [Réponse de la CES à la consultation de la Commission européenne sur la stratégie de suivi à la feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2006-2010](#)