



Bruxelles, le 26.4.2017
COM(2017) 254 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL ET
AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN**

**Rapport sur la mise en œuvre par les États membres de la directive 2003/88/CE
concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail**

{SWD(2017) 204 final}

I. Introduction

Le présent rapport réexamine la mise en œuvre par les États membres de la directive 2003/88/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail¹ (ci-après dénommée «la directive» ou «la directive sur le temps de travail»), comme requis par l'article 24 de la directive. Le rapport rappelle les objectifs et les principales dispositions de la directive et expose les principales constatations de la Commission concernant sa mise en œuvre par les États membres. En annexe du rapport figure un document de travail des services de la Commission qui développe plus en détail les résultats de cet examen².

Le but du présent rapport est donc de fournir un aperçu de la manière dont les États membres ont mis en œuvre la directive et de mettre en évidence des difficultés et problèmes majeurs.

La Commission présente également une communication interprétative³ pour apporter de la clarté et de la certitude juridiques aux États membres et aux autres parties concernées lorsqu'ils appliquent la directive sur le temps de travail et améliore ainsi sa mise en application effective. Le rapport et la communication interprétative ont pour objectif commun l'amélioration de l'application de la directive, conformément au cadre stratégique décrit dans la récente communication de la Commission «*Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats*»⁴.

Il ne peut toutefois pas fournir un relevé exhaustif de toutes les mesures d'exécution nationales et ne préjuge pas de la position que la Commission pourrait prendre dans de futures procédures juridiques.

II. Objectifs et exigences de la directive

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

Son principal objectif est d'établir des prescriptions minimales en matière de santé et de sécurité pour l'aménagement du temps de travail. De nombreuses études montrent que de longues heures de travail et un repos insuffisant (en particulier sur des périodes prolongées)

¹ Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail (JO L 299 du 18.11.2003, p. 9). La directive consolide et abroge deux directives antérieures de 1993 et 2000.

² SDW(2017) 204.

³ Communication de la Commission, communication interprétative de la Commission concernant la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail [C(2017)2601].

⁴ Communication de la Commission - Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats, C/2016/8600, JO C 18 du 19.1.2017.

peuvent avoir des effets dommageables (taux d'accidents et d'erreurs plus élevés, stress et fatigue accrus, risques à court et long termes pour la santé).

La Cour de justice de l'Union européenne (ci-après «la Cour» ou «la CJUE») a estimé que les exigences de la directive concernant la durée maximale de travail, les congés payés annuels et les périodes minimales de repos «constituent des règles du droit social communautaire revêtant une importance particulière dont doit bénéficier chaque travailleur»⁵.

De même, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁶ stipule à son article 31, paragraphe 2, que:

«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 établit des exigences minimales communes pour les travailleurs dans tous les États membres, qui comprennent:

- des limites au temps de travail (pas plus de 48 heures par semaine, en moyenne, y compris les heures supplémentaires);
- des temps de repos minimaux journaliers et hebdomadaires (au moins 11 heures consécutives de repos journalier et 35 heures de repos hebdomadaire ininterrompu);
- des congés payés annuels (au moins 4 semaines par an);
- une protection supplémentaire pour les travailleurs de nuit.

La directive prévoit également de la souplesse dans l'aménagement du temps de travail. Le repos minimal peut être retardé, en totalité ou en partie, dans certaines activités. Des travailleurs individuels peuvent consentir de travailler au-delà de la limite de 48 heures [faculté de non-participation («opt-out»)]. Des conventions collectives peuvent introduire une certaine souplesse dans l'aménagement du temps de travail, par exemple en autorisant d'établir le temps de travail hebdomadaire moyen sur une période de maximum 12 mois.

III. Analyse de l'application de la directive par les États membres

⁵ Arrêt du 1^{er} décembre 2005, *Abdelkader Dellas et autres contre Premier ministre et Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité*, C-14/04, ECLI:EU:C:2005:728, points 40-41 et 49; arrêt du 6 avril 2006, *Federatie Nederlandse Vakbeweging contre Staat der Nederlanden*, Affaire C-124/05, ECLI:EU:C:2006:244, point 28.

⁶ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (JO C 303 du 14.12.2007, p. 1). Conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, «Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.»

En 2014, la Commission a entrepris d'examiner la mise en œuvre de la directive par tous les États membres. Cet examen a pris en considération les rapports nationaux (y compris les avis des partenaires sociaux nationaux et européens), les précédents rapports de la Commission sur la mise en œuvre, les informations recueillies dans le cadre des enquêtes «EU-pilot» et des procédures d'infraction, les contributions d'experts indépendants et les recherches effectuées par la Commission elle-même. Les principales conclusions de portée générale sont résumées aux points A à I ci-après. Ces points sont fortement imbriqués et toute évaluation de la conformité avec la directive doit tenir compte de cette imbrication.

A. Exclusions du champ d'application de la directive

À partir des informations disponibles, on peut conclure que pour l'essentiel, la directive a été transposée aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public.

Cependant, dans certains États membres, des catégories de travailleurs sont exclues du champ d'application de la législation. Dans le secteur public, c'est le plus communément le cas pour les forces armées, la police et autres forces de sécurité, ainsi que pour les services de protection civile tels que le personnel pénitentiaire et le personnel des services publics de lutte contre l'incendie⁷. En ce qui concerne le secteur privé, plusieurs États membres excluent les employés de maison⁸.

Ces exclusions ne sont pas compatibles avec les exigences de la directive sur le temps de travail, à moins que la transposition des dispositions de la directive soit assurée par des conventions collectives.

B. Travailleurs ayant plus d'un contrat de travail

La directive sur le temps de travail fixe des exigences minimales pour les «travailleurs». Toutefois, elle n'indique pas explicitement si ces dispositions fixent des limites absolues en cas de contrats de travail concomitants avec un ou plusieurs employeurs ou si elles s'appliquent à chaque relation d'emploi séparément. La Cour n'a pas encore eu à se prononcer

⁷ Irlande (loi n° 20 sur l'organisation du temps de travail, partie I, n° 3, paragraphe 1, An Garda Síochána [police, forces armées]), Irlande (loi n° 20 sur l'organisation du temps de travail, partie I, n° 3, paragraphe 3b et règlements sur l'organisation du temps de travail [exemption des services de protection civile] [S.I. n° 52/1998] en ce qui concerne les services d'incendie, le personnel pénitentiaire et le personnel des services d'urgence de la marine); Chypre (loi sur le temps de travail de 2002, article 4 - forces armées); Italie (décret législatif 66/2003, article 2 - la police et les forces armées, le personnel judiciaire, pénitentiaire, les services de sécurité publique et de protection civile sont exclus si leurs missions imposent des exigences particulières et qu'un décret ministériel le prévoit).

⁸ Belgique (code du travail du 16 mars 1971, article 3); Grèce (décret présidentiel n° 88/1999, modifié par le décret présidentiel n° 79/2005, article 1^{er}); Luxembourg (code du travail, article L. 211-2); Suède (loi sur les heures de travail SFS 1982:673, section 2); Royaume-Uni, (règlements sur le temps de travail de 1998, partie III, règlement 19).

sur ce point. Comme indiqué dans les rapports précédents⁹, la Commission estime que, compte tenu de l'objectif de la directive d'améliorer la santé et la sécurité des travailleurs, les limites relatives au temps de travail hebdomadaire moyen et aux repos journaliers et hebdomadaires devraient s'appliquer autant que possible par travailleur. Compte tenu de la nécessité de garantir que l'objectif en matière de santé et de sécurité de la directive sur le temps de travail est donné plein effet, la législation des États membres devrait prévoir des mécanismes appropriés de surveillance et de mise en œuvre.

La pratique des États membre varie considérablement sur ce point. *L'Autriche, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la France, l'Allemagne, le Luxembourg, le Royaume-Uni, l'Estonie, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, la Lituanie, les Pays-Bas et la Slovénie* appliquent la directive par travailleur (avec la plupart du temps des dispositions juridiques expresses à cet effet).

À l'inverse, *la République tchèque, le Danemark, l'Espagne, la Lettonie, la Hongrie, Malte, la Pologne, le Portugal, la Roumanie et la Slovaquie* appliquent la directive par contrat.

En Belgique, en Finlande et en Suède, la directive est appliquée par travailleur lorsqu'il y a plus d'un contrat avec le même employeur mais par contrat dans les situations où le travailleur a plus d'un contrat avec des employeurs différents.

C. Définitions de «temps de travail» et de «temps de garde»

En général, la définition formelle de «temps de travail» énoncée à l'article 2 de la directive (c'est-à-dire que le travailleur «*est au travail, à la disposition de l'employeur et dans l'exercice de son activité ou de ses fonctions*») ne semble pas donner lieu à des problèmes d'application.

La plupart des États membres n'ont pas de dispositions légales spécifiques définissant ce à quoi l'on fait référence lorsque l'on parle de temps de garde.

Le «temps de garde» désigne des périodes pendant lesquelles un travailleur est tenu de rester sur le lieu de travail ou en un autre lieu désigné par l'employeur, prêt à remplir ses tâches si on le lui demande. Selon les arrêts de la Cour, le temps de garde doit être entièrement comptabilisé comme temps de travail aux fins de la directive. Ce principe s'applique à la fois aux périodes pendant lesquelles le travailleur travaille en réponse à un appel (temps de garde *actif*) et aux périodes pendant lesquelles il est autorisé à se reposer en attendant un appel (temps de garde *inactif*), à condition qu'il reste sur le lieu de travail.

⁹ Rapport de la Commission sur l'état d'avancement de la transposition de la directive 93/104/CE du Conseil du 23 novembre 1993 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, COM(2000) 787 final; Rapport de la Commission sur la mise en œuvre par les États membres de la directive 2003/88/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail et document d'accompagnement, COM(2010) 802 final et SEC(2010) 1611 final.

Lorsqu'une mention spécifique du temps de garde est faite dans les règles nationales, elle est généralement cohérente avec l'interprétation de la Cour. De plus, les tribunaux nationaux ont généralement introduit en pratique la jurisprudence de l'UE.

Parmi les États membres, le respect de l'obligation de considérer le temps de garde comme du temps de travail s'améliore, mais il subsiste quelques problèmes.

En Slovénie, les actes juridiques régissant la police, les juges, les forces armées et les fonctionnaires¹⁰ prévoient toujours expressément que les périodes inactives durant les gardes sur le lieu de travail ne doivent pas être traitées comme temps de travail. En Belgique, un décret s'appliquant aux internats et à certains établissements de soin résidentiels dans les communautés française et germanophone et en région wallonne permet que certaines périodes de temps ne soient pas comptabilisées comme temps de travail. Il s'agit des parties de périodes consacrées à accompagner les résidents dans des excursions et d'une partie des périodes en soirée et de nuit pendant lesquelles le travailleur dispose d'un endroit approprié pour se reposer¹¹. Pour les travailleurs sociaux en Irlande et les médecins du secteur public de la santé en Grèce, il subsiste un problème en ce qui concerne la comptabilisation du temps de garde comme temps de travail, mais des travaux sont en cours pour aligner la situation sur la directive. Selon une nouvelle convention collective pour les médecins de ville en Finlande¹², le travail de garde de certains médecins effectué en supplément de leur temps de travail habituel n'est pas comptabilisé comme temps de travail. Au Danemark, la législation autorise les partenaires sociaux à convenir que la période de repos peut être placée pendant la garde sur le lieu de travail et certains des partenaires sociaux dans le secteur de la santé ont utilisé cette possibilité¹³.

D. Pausés et périodes de repos

L'article 4 prévoit un temps de pause lorsque la durée de la journée de travail est supérieure à 6 heures, sans spécifier la durée de la pause, ni la définir de façon plus détaillée. La directive stipule que ces modalités doivent être *«fixées par des conventions collectives ou accords conclus entre partenaires sociaux ou, à défaut, par la législation nationale»*.

¹⁰ Loi sur le travail et l'organisation de la police (Journal officiel de Slovénie n° 15/13, 11/14, 86/15, 77/16) article 71; loi sur le service judiciaire (Journal officiel de Slovénie, n° 94/07, texte consolidé officiel, 91/09, 33/11.63/13.95/14.95/14 ZUPPJS15, 17/15); loi sur la défense, article 97e (Journal officiel de Slovénie RS, n° 103/04, 95/16- texte consolidé n° 8), convention collective pour le secteur public (Journal officiel de Slovénie n° 57/08, 23/09, 19/09, 89/10, 40/12, 46/13, 95/14, 91/16, article 46).

¹¹ Arrêté royal du 26 mai 2002 relatif à la durée du travail des travailleurs occupés dans des institutions et services ressortissant à la Sous-commission paritaire des maisons d'éducation et d'hébergement de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Communauté germanophone (C.P. 319.02).

¹² KT-Employeurs des administrations locales et organisme de négociation pour les professionnels du secteur public (JUKO), 31 mai 2016.

¹³ Ordre exécutif n° 324 du 23 mai 2002 concernant les périodes de repos journalier et hebdomadaire, section 19, convention collective sur le temps de travail pour le personnel de santé employé par les régions, annexe 5, convention commentée sur les temps de repos journalier et hebdomadaire pour le personnel de santé, section 4 (entre autres, les infirmières, les bio-analystes, les physiothérapeutes), convention collective pour les médecins employés dans les régions, section 29.

La directive permet que des conventions collectives régissent la durée et les modalités du temps de pause. Toutefois, l'obligation de transposer la directive appartient aux États membres. Il est donc de leur responsabilité de s'assurer de ce que tous les travailleurs, y compris ceux qui peuvent ne pas être couverts par des conventions collectives, ont droit à un temps de pause.

Cette disposition semble avoir été généralement transposée de façon satisfaisante. La plupart des États membres ont établi des dispositions minimales concernant la durée et le moment d'un temps de pause au cours de la journée de travail. Cependant, certains États membres ne fixent pas de durée minimale légale ou de calendrier pour le temps de pause¹⁴ et il n'est pas sûr que les conventions collectives couvrent ces aspects dans tous les cas.

En ce qui concerne le temps de repos (articles 3 et 5 de la directive), l'exigence de base de la directive est que le travailleur doit avoir un repos journalier minimal de 11 heures consécutives par période de 24 heures et une période de repos ininterrompue minimale de 24 heures par période de sept jours, en plus des 11 heures de repos journalier. La directive prévoit la possibilité de réduire le repos hebdomadaire à 24 heures pour des raisons objectives.

Ces exigences fondamentales semblent avoir été transposées de façon satisfaisante dans le droit national des États membres pour la plupart des secteurs. Quelques États membres semblent avoir transposé incorrectement l'exigence concernant le temps de repos hebdomadaire pour certains aspects, notamment parce que l'exigence n'est pas transposée pour un secteur donné¹⁵ ou en prévoyant le recours à une période de repos de 24 heures sans la présence de raisons objectives concrètes¹⁶.

E. Limites au temps de travail

Selon l'article 6 de la directive, la durée moyenne du temps de travail hebdomadaire (heures supplémentaires comprises) ne doit pas dépasser 48 heures par semaine. En général, cette limite a été transposée de façon satisfaisante et de nombreux États membres imposent en fait des normes plus protectrices.

Plusieurs pays ont modifié leur législation pour certains groupes de travailleurs afin de se conformer aux exigences de la directive. Nous constatons encore quelques cas où les limites de la directive sont dépassées, notamment:

- La limite maximale de la directive pour le temps de travail hebdomadaire n'est toujours pas transposée de façon satisfaisante par l'Irlande pour les travailleurs

¹⁴ Danemark (Loi statutaire n° 896 de 2004 relative à la mise en œuvre de certaines parties de la directive sur le temps de travail, section 3); Luxembourg (article L.211-16 du code du travail); Roumanie (article 134 du code du travail [loi n° 53/2003]); Suède (section 15 de la loi 1982:673 sur les heures de travail).

¹⁵ Espagne (fonctionnaires).

¹⁶ Belgique, Slovénie (secteur de la santé).

sociaux, ni par la Grèce pour les médecins des services de santé publique, mais des travaux sont en cours pour remédier à la situation.

- Le code du travail bulgare prévoit un temps de travail hebdomadaire pouvant aller jusqu'à 56 heures lorsqu'un système de calcul du temps de travail hebdomadaire moyen a été établi et il ne limite pas le recours aux heures supplémentaires obligatoires pour les forces de défense nationales, les urgences, le rétablissement urgent de services publics ou des transports et l'assistance médicale¹⁷.

Il semble également que la limite de quatre mois pour calculer le temps de travail maximal soit dépassée en Allemagne¹⁸, en Bulgarie¹⁹ et en Slovénie²⁰, où elle est fixée à 6 mois, et en Espagne, où elle est fixée à 12 mois²¹. Ceci ne se limite pas aux activités mentionnées à l'article 17, paragraphe 3, de la directive.

F. Congés annuels

Le droit fondamental à des congés payés annuels (article 7 de la directive) est généralement transposé de façon satisfaisante.

Tous les États membres prévoient explicitement un droit à des congés payés annuels d'au moins 4 semaines et tous prévoient que le travailleur reçoive son «salaire moyen», son «taux hebdomadaire moyen», sa «rémunération mensuelle moyenne», etc. lorsqu'il est en congé.

Deux problèmes majeurs ont cependant été identifiés. Premièrement, certains États membres imposent des conditions au bénéfice des congés payés annuels au cours de la première année d'emploi, ce qui va plus loin que ce qui est prévu par la directive telle qu'interprétée par la Cour de justice. Par exemple, ils imposent des périodes d'acquisition qui sont trop longues (6-8 mois) avant que des congés puissent être pris²².

Quelques États membres ont des systèmes dans lesquels le droit aux congés annuels *avec paiement* est acquis sur la base des rémunérations du travailleur au cours d'une année d'acquisition qui précède l'année au cours de laquelle les congés payés annuels peuvent être pris («l'année de référence»)²³. Le travailleur est autorisé à prendre des congés au cours de l'année de référence, mais sans être payé. Ces règles peuvent entraîner un retard de plus d'un an avant que les congés payés annuels acquis puissent être pris.

¹⁷ Articles 142 et 146.3 du code du travail.

¹⁸ Article 7, paragraphe 8, et article 14 de la loi sur le temps de travail.

¹⁹ Article 142 du code du travail et article 49 de la loi sur la fonction publique.

²⁰ ZDR-1, article 144.3.

²¹ Article 34.2 du code du travail.

²² Bulgarie (article 155, paragraphe 2 du Code du travail [8 mois]); Estonie (loi sur les contrats de travail, article 68, paragraphe 4 [6 mois]).

²³ Danemark, Finlande, Suède.

Le deuxième problème majeur est l'extinction du droit aux congés payés annuels que le travailleur n'a pas pu prendre. La CJUE a estimé qu'un travailleur qui n'est pas en mesure de travailler pour cause de maladie continue à accumuler des droits à congés payés annuels pendant la période de maladie. Les États membres peuvent placer une limite à la possibilité de reporter des congés annuels qui n'ont pas pu être pris pour des raisons d'incapacité justifiées. Cependant, la Cour a également encadré cette possibilité et estimé que «*toute période de report doit dépasser substantiellement la durée de la période de référence pour laquelle elle est accordée*²⁴». De nombreux États membres ont des dispositions qui autorisent le travailleur à reporter ou à postposer des périodes de congés annuels acquises lorsque la prise de ces congés coïnciderait avec une période d'arrêt maladie. Mais dans plusieurs pays, la période avant que le travailleur ne perde son droit aux congés payés semble trop courte, car elle n'est pas plus longue que la période de référence d'un an²⁵.

G. Travail de nuit

La directive contient des dispositions plus protectrices pour les travailleurs de nuit: ils ne peuvent pas travailler plus de 8 heures par jour en moyenne et aucun jour pendant plus de 8 heures lorsque le travail de nuit est particulièrement dangereux ou stressant. Selon l'article 16, point c), la période de référence pour l'application de cette limite doit être définie après consultation avec les partenaires sociaux ou dans des conventions collectives.

Les États membres limitent généralement le temps de travail moyen des travailleurs de nuit à 8 heures. Cependant, un certain nombre d'États membres ont choisi d'autoriser le calcul du temps de travail des travailleurs de nuit sur une période de 4 mois²⁶. Cette période de référence est de la même longueur que la période de référence pour le calcul du temps de travail maximal général.

Compte tenu de l'objectif de la directive d'établir des exigences minimales en matière de santé et de sécurité et en raison de la nécessité d'assurer que la disposition concernant le travail de nuit reste effective, la période de référence applicable pour le travail de nuit devrait être substantiellement plus courte que la période utilisée pour le temps de travail

²⁴ Arrêt du 22 novembre 2011, *KHS AG contre Winfried Schulte*, C-214/10, ECLI:EU:C:2011:761, points 38 à 40.

²⁵ Danemark (loi consolidée 202 de 2013 sur les congés, article 13.5); Estonie (article 68 de la loi sur les contrats d'emploi du 17 décembre 2008 — dans un délai d'un an à compter de la fin de l'année civile pour laquelle le congé est calculé); Lituanie (article 174 du code du travail du 4.6.2002 — au cours de l'année de congés annuels suivante); Slovénie (article 162 de la loi sur les relations d'emploi (n° 21/2013) — pour le 31 décembre de l'année suivante); Finlande (article 26 de la loi sur les congés annuels 162/2005 — un congé d'été reporté peut être accordé durant la même année civile après la saison des congés, et un congé d'hiver reporté jusqu'à la fin de l'année civile suivante).

²⁶ Danemark (loi n° 896 de 2004 sur la mise en œuvre de parties de la section 5 de la directive sur le temps de travail), Croatie (article 69 de la loi sur le travail n° 93/14), Malte (convention collective ou 17 semaines), Hongrie, Pays-Bas (section 5:8 de la loi sur les heures de travail du 23 novembre 1995), Pologne, Slovénie (article 152 de la loi sur les relations d'emploi [n° 21/2013]), Slovaquie (loi n° 311/2001, article 98 du code du travail), Suède (section 13 a de la loi sur les heures de travail SFS 1982:673), Royaume-Uni (règlements sur le temps de travail 1998 Reg. 6).

hebdomadaire maximal. Aussi, la Commission est d'avis qu'une période de référence de 4 mois est trop longue.

Pour ce qui est du travail de nuit impliquant des dangers particuliers ou de fortes contraintes, trois États membres n'ont pas transposé cette disposition de la directive²⁷. En outre, un État membre permet certaines exceptions qui ne sont pas prévues dans la directive pour ce genre de travail²⁸.

H. Dérogations (articles 17, 18 et 22 de la directive)

1. Travailleurs autonomes

Les États membres sont autorisés à déroger aux dispositions concernant les repos journaliers et hebdomadaires, les temps de pause, la durée maximale de travail hebdomadaire, la durée du travail de nuit et les périodes de référence *«lorsque la durée du temps de travail, en raison des caractéristiques particulières de l'activité exercée, n'est pas mesurée et/ou prédéterminée, ou peut être déterminée par les travailleurs eux-mêmes»*. C'est notamment le cas pour les cadres dirigeants ayant des pouvoirs de décision autonomes mais également pour les travailleurs familiaux ou les travailleurs officiant lors de cérémonies religieuses dans des églises et des communautés religieuses.

Dans certains cas, les États membres n'incluent pas tous les critères de l'article 17, paragraphe 1, dans leur définition nationale.

Par exemple, certains textes législatifs exemptent un travailleur:

- qui travaille depuis son domicile²⁹,
- qui gagne trois fois le salaire minimal³⁰,
- qui occupe une position de grande importance ou confiance et reçoit un salaire de sept fois le salaire minimum obligatoire³¹ ou
- qui a une fonction administrative³².

Ces critères ne garantissent pas nécessairement que les critères de la directive sont remplis.

2. Dérogations requérant que le travailleur se voit accorder des périodes équivalentes de repos compensatoire

²⁷ Allemagne, Italie, Pays-Bas.

²⁸ République tchèque (code du travail, section 94 (1)).

²⁹ Luxembourg (code du travail, article L.211-3).

³⁰ Pays-Bas (décret sur le temps de travail du 4 décembre 1995, article 2.1:1).

³¹ Hongrie (loi I de 2012 concernant les sections 208 et 209 du code du travail).

³² Portugal (loi n° 7/2009 du 12 février (code du travail), article 18a).

La directive permet des dérogations aux dispositions concernant les temps de pause, les périodes de repos journalières et hebdomadaires, le travail de nuit et les périodes de référence pour le temps de travail moyen:

- dans toute une série d'activités ou de situations, par exemple des activités qui impliquent un besoin de continuité, certaines activités saisonnières dans lesquelles il y a un surcroît d'activité et certaines situations dans lesquelles le lieu de travail et le lieu de résidence du travailleur sont éloignés l'un de l'autre (par convention collective, par accord entre les partenaires sociaux ou par des lois/règlements nationaux); et
- dans tout type d'activité ou de situation défini par convention collective, par accord entre les partenaires sociaux au niveau national ou régional (ou, lorsque ces acteurs le décident, par les partenaires sociaux à un niveau inférieur ou par les partenaires sociaux au niveau collectif approprié).

Cependant, les règles n'autorisent pas que les périodes de repos minimales ne soient pas prises du tout. Ceci n'est permis que dans des cas exceptionnels, lorsqu'il est objectivement impossible d'accorder un repos compensatoire équivalent, et lorsque les travailleurs ont obtenu une protection alternative appropriée. De plus, selon l'arrêt *Jaeger*³³, le repos compensatoire devrait être accordé promptement, au cours de la période suivant immédiatement celle au cours de laquelle le repos n'a pas été pris.

Les États membres ont généralement transposé ces dérogations et en font usage.

Pour ce qui est des secteurs et activités concernés, les États membres ont généralement repris les activités énumérées dans la directive elle-même.

Cependant, les droits nationaux d'un certain nombre d'États membres semblent excéder les dérogations prévues par la directive, notamment:

- en n'imposant pas d'obligation d'accorder un repos compensatoire équivalent au travailleur concerné; par exemple, dans des situations urgentes et lorsque cela aurait une incidence grave sur les activités de l'entreprise, ou en autorisant que les repos non pris soient compensés financièrement³⁴, en n'imposant pas une telle obligation pour certains secteurs ou pour le travail posté³⁵, en recourant à d'autres genres de mesures

³³ Arrêt du 9 septembre 2003, *Landeshauptstadt Kiel contre Norbert Jaeger*, C-151/02, ECLI:EU:C:2003:437.

³⁴ Belgique (code du travail du 16 mars 1971, section VI, article 38); France (code du travail L.3132-5); France (code du travail D-3131-2); Finlande (section 32 de la *loi sur les heures de travail* 605/1996); France (article 3 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État³⁴); Finlande (section 32 de la *loi sur les heures de travail* 605/1996);

³⁵ France (article 3 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État, Hongrie (loi CLIV de 1997 sur les soins de santé (Eütv); loi CCV de 2012 sur le statut juridique des militaires (Hjt); Pays-Bas (chapitre 5 du décret sur le temps de travail du 4 décembre 1995); Roumanie (article 135 du code du travail).

de protection ou en n'accordant pas un repos compensatoire qui est équivalent au raccourcissement de la période de repos³⁶;

- en imposant un délai pour l'octroi de périodes de repos compensatoires qui est trop long, par exemple certains États membres autorisent que la compensation équivalente pour les parties non prises du repos journalier soit accordée au cours de périodes allant de 14 jours à 6 mois dans certaines activités ou certains secteurs³⁷ et parce que certains États membres autorisent que la compensation équivalente pour les parties non prises du repos hebdomadaire soit accordée entre 6 semaines et 6 mois après le repos non pris³⁸.

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

Les États membres ont la possibilité de ne pas appliquer la limite maximale au temps de travail hebdomadaire pour autant que les principes généraux de la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs soient respectés et que certaines mesures de protection soient en place (article 22 de la directive). Le travailleur ne peut être obligé de travailler plus que 48 heures par semaine en moyenne, à moins qu'il n'ait préalablement donné son accord explicite, libre et informé pour accomplir un tel travail. L'État membre doit s'assurer de ce que le travailleur ne fait l'objet d'aucun préjudice de la part de son employeur s'il ne consent pas à donner son accord pour accomplir un tel travail. L'État membre doit également s'assurer de ce que l'employeur conserve des registres à jour de tous les travailleurs qui accomplissent un tel travail et mette ces registres à la disposition des autorités compétentes qui peuvent, pour des raisons liées à la sécurité et/ou à la santé des travailleurs, interdire ou restreindre la possibilité de dépasser les heures de travail hebdomadaire moyennes.

Actuellement, 18 États membres prévoient la faculté de non-participation. Parmi ceux-ci, 6 (*Bulgarie, Croatie, Chypre, Estonie, Malte et Royaume-Uni*) autorisent la faculté de non-participation indépendamment du secteur, tandis que les 12 autres (*Belgique, République tchèque, France, Allemagne, Hongrie, Lettonie, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Slovaquie, Slovénie et Espagne*) limitent son utilisation aux emplois qui ont *largement* recours aux gardes, tels que les services de santé ou d'urgence. La *Croatie* et l'*Autriche* sont de nouveaux utilisateurs de la faculté de non-participation.

³⁶ Allemagne (article 7, paragraphes 2a et 9, de la loi sur le temps de travail).

³⁷ Belgique (article 7 de la loi du 14 décembre 2000 concernant le secteur public); République tchèque (loi n° 262/2006 concernant les sections 90a et 92 du code du travail); Allemagne (articles 5.2 et 5.3 de la loi sur le temps de travail du 6 juin 1994); Espagne (article 54 de la loi 55/2003 du 16 décembre 2003 concernant le statut-cadre pour les travailleurs statutaires dans les services de santé); Autriche (section 48a de la loi n° 33/1979 sur l'emploi dans la fonction publique); Autriche (section 12 de la loi 461/1969 sur les heures de travail); Slovénie (article 158 de la loi sur les relations de travail [ERA-1] de 2013); Slovénie (loi n° 72/06-ZZdrS UPB3 sur les médecins praticiens, article 41d de la loi n° 23/05 – ZZdej UPB2 sur les services de santé); Slovaquie (loi n° 311/2001 concernant la section 92.2 du code du travail); Finlande (section 29 de la loi 605/1996 sur les heures de travail).

³⁸ République tchèque (loi n° 262/2006 concernant les sections 90a et 92 du code du travail); Slovénie (article 158 de la loi sur les relations de travail [ERA-1] de 2013); Slovénie (loi n° 72/06 – ZZdrS UPB3 sur les médecins praticiens), article 41d de la loi n° 23/05 – ZZdej UPB2 sur les services de santé); Slovaquie (loi n° 311/2001 concernant la section 93.5 du code du travail); Finlande (section 32 de la loi 605/1996 sur les heures de travail).

Les 10 États membres restants (*Danemark, Irlande, Grèce, Italie, Lituanie, Luxembourg, Portugal, Roumanie, Finlande et Suède*) n'utilisent pas la faculté de non-participation.

Les exigences directement indiquées dans la directive concernant le consentement explicite du travailleur, l'enregistrement et la déclaration aux autorités concernant les travailleurs qui travaillent plus de 48 heures par semaine en moyenne sont généralement observées. Certains pays semblent cependant avoir omis de transposer clairement l'exigence d'interdire tout traitement préjudiciable des travailleurs qui refusent de donner leur consentement.

Il n'y a pas de limites maximales explicites au nombre d'heures de travail qui peuvent être autorisées conformément à l'article 22. Cependant, la directive affirme que les principes généraux concernant la protection de la sécurité et de la santé du travailleur doivent être respectés. Comme la directive n'autorise pas de dérogations aux repos journaliers et hebdomadaires sans repos compensatoire, les exigences en matière de repos limiteront de toute façon les heures de travail autorisées.

Il semble que la moitié des États membres qui appliquent la faculté de non-participation prévoient une sorte de limitation explicite aux heures de travail autorisées³⁹.

Selon les informations dont la Commission dispose, cinq États membres ont des dispositions explicites exigeant que l'employeur enregistre les heures de travail des travailleurs qui ont opté pour la non-participation⁴⁰. L'enregistrement des heures de travail peut toutefois résulter également de la législation générale qui s'applique à tous les travailleurs.

I. Évaluations par les États membres et les partenaires sociaux

1. Syndicats

La Confédération européenne des syndicats (CES) est d'avis que l'application pratique de la directive ne remplit pas ses objectifs de protéger la santé et la sécurité des travailleurs. La CES affirme que la faculté de non-participation mine le but de la directive parce que de longues heures de travail nuisent à la santé des travailleurs.

La CES est d'avis que la directive sur le temps de travail n'a pas été transposée de façon satisfaisante dans les différents États membres.

Les problèmes les plus critiques concernent:

- la non-prise en compte des temps de garde comme temps de travail;
- le fait que le repos compensatoire ne soit pas pris directement après une période de travail;
- l'extension à douze mois des périodes de référence par la législation;

³⁹ Belgique, République tchèque, Espagne, Croatie, Lettonie, Hongrie, Pays-Bas, Autriche, Slovaquie.

⁴⁰ Belgique, Allemagne, France, Chypre et Lettonie.

- l'utilisation de la faculté de non-participation et
- la dérogation prévue pour les travailleurs autonomes.

Eurocadres aussi est d'avis que la directive n'a pas été transposée de manière satisfaisante dans les différents États membres et estime que les problèmes les plus manifestes concernent le temps de garde et la dérogation pour les travailleurs autonomes.

2. Employeurs

Les principaux problèmes soulevés par les organisations patronales concernant l'application de la directive sont:

- des lois nationales qui sont vues comme plus strictes que ne l'exige la directive et ne faisant pas assez usage des dérogations disponibles;
- des problèmes importants avec l'application pratique des arrêts SIMAP-Jaeger concernant le temps de garde et le repos compensatoire, ainsi que des arrêts concernant le congé annuel dans le contexte d'un congé de maladie.

Les fédérations membres de BusinessEurope estiment que les mesures visant à transposer la directive répondent à ses objectifs en termes de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs. Cependant, elles estiment également qu'elles vont au-delà de ce qui est nécessaire à cet égard.

BusinessEurope fait savoir que ses fédérations membres considèrent de manière générale que d'un point de vue juridique, la directive sur le temps de travail a été transposée de façon satisfaisante dans leurs pays respectifs. Les fédérations membres signalent également des problèmes de non-conformité à la directive concernant le temps de garde et les dispositions sur le repos compensatoire dans certains secteurs publics et privés.

3. États membres

Les États membres ont été essentiellement invités à faire part des éventuels travaux d'évaluation menés sous leur autorité et à indiquer quelles ont été les principales conclusions concernant l'impact socio-économique de leurs mesures de transposition. Au moment où les informations ont été recueillies, seul le Royaume-Uni avait effectué une évaluation spécifique des effets des mesures transposant les exigences et les dérogations de la directive.

Cette évaluation indique que la réduction de 15 % du nombre de travailleurs travaillant plus de 48 heures par semaine entre 1997 et 2013 devrait principalement être vue comme s'inscrivant dans la tendance internationale plus large à la réduction des heures de travail. L'évaluation indique cependant également que les constatations suggèrent que l'introduction des règlements sur le temps de travail a eu un petit effet supplémentaire en réduisant la quantité de périodes de longues heures de travail.

J. Conclusion

De manière générale, la grande majorité des travailleurs de l'UE sont soumis à des règles en matière de temps de travail qui respectent la législation de l'UE. Dans de nombreux cas, les règles nationales accordent une plus grande protection que ce qui est exigé par la directive.

La conformité des législations des États membres aux exigences de la directive s'améliore. Par exemple, de nombreux pays ont modifié leur législation sur les congés annuels, en particulier en ce qui concerne l'acquisition et le report de congés annuels pour les personnes qui sont en congé de maladie ou de maternité ou en congé parental. Plusieurs pays ont également modifié leur législation concernant le temps de travail maximal pour des groupes spécifiques de travailleurs.

L'analyse menée par la Commission en 2010 a montré qu'un grand nombre d'États membres avaient introduit la dérogation autorisant les travailleurs à «opter» pour que la limite au temps de travail maximum ne leur soit pas appliquée. Depuis lors, la situation est restée stable, la Croatie et l'Autriche étant les seuls autres États membres à avoir introduit la dérogation.

Le rapport actuel montre également qu'il subsiste des problèmes au niveau de l'application d'éléments importants de la directive, telle qu'elle est interprétée par la Cour de justice.

La transposition incorrecte de l'exigence de prévoir un repos compensatoire lorsque les périodes de repos minimales sont raccourcies ou reportées est clairement le problème le plus répandu.

Il existe également d'autres problèmes, bien que moins communs. Ils concernent le traitement du temps de garde comme temps de travail, les limitations du temps de travail maximum pour des groupes spécifiques de travailleurs (essentiellement le personnel de santé et les forces armées) et les limitations du temps de travail pour les travailleurs de nuit.

Il existe en outre dans plusieurs États membres des problèmes en ce qui concerne les règles en matière d'acquisition de congés annuels pendant la première année d'emploi et le droit du travailleur de conserver pendant une période suffisamment longue des droits à congés acquis lorsque le congé annuel coïncide avec un congé de maladie.

La Commission examinera les positions résultant des législations ou pratiques nationales conformément à la communication de la Commission intitulée «*Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats*».

Sans préjudice de son rôle 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 États membres et entre partenaires sociaux, lorsque ceux-ci peuvent s'avérer utiles.

La communication interprétative vise à apporter de la clarté et de la certitude juridiques lors de l'application de la directive. Ce rapport aide à recenser les domaines clés de coopération future avec les États membres et d'activités de mise en application.