

Directive sur le temps de travail – quelle devrait être la position de la FSESP à l'égard de sa révision ?

- 1) La révision de la directive sur le temps de travail¹ demeure à l'ordre du jour de la Commission européenne. Une nouvelle proposition devrait en effet être présentée par la Commission en 2015, suite à l'échec des négociations menées par les partenaires sociaux en vue d'un accord sur la directive sur le temps de travail en 2012/13. La Commission a commandité une étude spécifique au secteur de la santé portant sur la directive sur le temps de travail, qui est sur le point de démarrer. Comme l'indique un article publié par le bureau de Bruxelles de la NHS, une flexibilité accrue est attendue d'une reformulation du temps de travail².

- 2) Le directeur de la Législation sociale et de l'emploi, dialogue social, Armino Silva, a adressé le 21 mai dernier une lettre aux secrétaires généraux de la FSESP et de l'HOSPEEM, dans laquelle il informe les deux organisations que la DG Emploi de la Commission européenne a fait appel à deux cabinets de conseil (ICF-GHK et la Fondazione Giacomo Brodolini) afin de mener des études visant à évaluer :
 - *« les répercussions économiques des différents amendements possibles aux règles de l'UE relatives au temps de travail, notamment à travers l'évaluation des coûts et des charges sur le plan administratif et réglementaire, un examen des données et une analyse de l'impact économique au sens large de l'organisation du temps de travail, ainsi que*
 - *les implications économiques/financières/organisationnelles des différents amendements possibles aux règles de l'UE en matière de temps de travail pour les services publics de santé/soins ».*

Le secrétariat de la FSESP a par ailleurs été contacté par COWI, un cabinet de conseil danois (sous-traitant de la Fondazione Giacomo Brodolini), en vue d'un entretien sur la mise en œuvre de la directive sur le temps de travail.

La plateforme patronale du CCRE a également proposé à la FSESP d'aborder la directive sur le temps de travail dans le cadre du dialogue social à l'échelle des collectivités locales et régionales. Le CCRE n'a toutefois pas encore précisé la forme que devrait prendre ce dialogue. Pour sa part, le secrétariat de la FSESP a jusqu'à présent refusé de débattre d'une telle proposition, faisant valoir l'absence de mandat en ce sens.

Ces circonstances soulignent cependant la nécessité de clarifier la position de la FSESP vis-à-vis de toute nouvelle tentative de révision ou de négociation de la directive sur le temps de travail. En particulier, il convient évidemment d'examiner le scénario d'une nouvelle négociation de manière extrêmement minutieuse: qui négocierait avec qui, sur la base de quel type de mandat?

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0088:FR:HTML>

² <http://www.nhsemployers.org/about-us/nhs-european-office/working-time-directive>

Il convient également de souligner que la révision d'une directive existante, par voie de négociation, doit impérativement aboutir à un instrument juridiquement contraignant. Ceci ne semble plus aller de soi compte tenu des problèmes liés à la transposition de l'accord cadre sur la santé et sécurité dans le secteur de la coiffure.

- 3) Pour référence : la séance inaugurale du nouveau Parlement européen s'est tenue le 1^{er} juillet et la date limite de constitution des différents groupes politiques a été fixée au 24 juin. Les débats sur la mise en place d'une nouvelle Commission n'ont pas encore commencé, dans la mesure où les débats portent actuellement sur la désignation du président de la Commission. Il est par conséquent difficile de déterminer, à ce stade, quelles pourront être les politiques de la future Commission à ce sujet. Nous ne pouvons par ailleurs nous prononcer sur la position du Parlement européen. Rappel : dans sa communication (2013) 685 du 2 octobre 2013 sur une Réglementation affûtée et performante (REFIT)³ la Commission sortante indique que « *l'action destinée à réduire la charge réglementaire qui pèse sur les PME est au cœur de REFIT* » et que « *les actes législatifs les plus contraignants recensés concernent notamment la santé et la sécurité. L'ensemble de l'acquis sur la santé et la sécurité au travail (directive 89/391/CEE et les 23 directives qui y sont liées) fait actuellement l'objet d'une évaluation intégrale qui comportera des consultations spécifiques des partenaires sociaux* ». « *Les conclusions de cette évaluation ex post seront disponibles avant la fin de 2015.* » Dans un récent communiqué de presse publié en juin 2014, la Commission juge opportun, du point de vue législatif, de retirer les propositions bloquées dans le processus législatif afin de permettre un nouveau départ ou de réaliser par d'autres moyens l'objectif législatif recherché.
- 4) Cette démarche de déréglementation globale pourrait également avoir des répercussions sur la directive sur le temps de travail en tant que partie intégrante du paquet de l'UE relatif à la santé et sécurité. Comme l'indique la formulation des questions au point 1, il semble que l'attention porte sur les « *coûts et charges réglementaires et les implications financières/organisationnelles* » et non sur les bienfaits en termes de santé et de sécurité pour les travailleurs et le public. Cette approche diverge de celle adoptée par l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail, par exemple, qui n'a cessé de plaider pour l'investissement dans la santé et la sécurité au travail, notamment pour des raisons de compétitivité économique.
- 5) Il convient toutefois de souligner également que la Commission européenne a engagé des poursuites contre les États membres pour manquement dans l'application des dispositions de la directive sur le temps de travail, concernant des médecins, mis à part deux exceptions (voir l'inventaire des affaires à l'annexe).
- 6) La résolution de la FSESP intitulée « *Renforcer les droits des travailleurs et l'emploi en Europe grâce à la négociation collective, au social dialogue et l'action syndicale* », adoptée à l'occasion du Congrès organisé à Toulouse en mai 2014 prévoit, au point 20, que « *la FSESP évaluera sa politique relative à la réduction et à la réorganisation du temps de travail et continuera à s'opposer à toute modification de la définition du*

³ http://ec.europa.eu/smart-regulation/docs/20131002-refit_fr.pdf

temps de travail et de lutter pour l'abolition de l'« opt-out » dans la directive sur le temps de travail. »

- 7) Cette position fait clairement écho à la ligne défendue dans le cadre de la tentative de négociation d'une révision de la directive sur le temps de travail au cours de l'année 2012 et a également été exprimée dans le mandat de négociation de la CES du 20 septembre, lequel visait à :
- inclure l'élimination ou la suppression progressive de l'opt-out individuel dans un avenir proche
 - maintenir le statu quo vis-à-vis des périodes de référence
 - garantir la conformité des arrêts rendus par la CJCE concernant le temps de garde et le repos de compensation.

Les autres points du mandat avaient pour objet de restreindre la dérogation relative aux travailleurs autonomes et à définir le temps de travail « par travailleur ».

Une fois l'accord conclu, les partenaires sociaux européens devaient demander conjointement la mise en œuvre de l'accord sous forme de directive par décision du Conseil et sur proposition de la Commission.

- 8) Les négociations ont été lancées en décembre 2011. Au total, neuf réunions formelles ont eu lieu entre d'une part les employeurs, représentés par Business Europe, l'UAPME et le CEEP, et d'autre part la CES et les représentants des confédérations nationales (un par pays) ainsi que trois représentants des Fédérations syndicales européennes, une représentante du comité Femmes et un représentant du comité Jeunes de la CES, un représentant d'Eurocadres et de la CEC (Confédération Européenne des Cadres). La FSESP était également membre du groupe de rédaction. En mai 2012, une réunion de deux jours a été consacrée à un séminaire d'information qui a permis d'examiner un certain nombre de cas soumis par les syndicats et les employeurs. Les négociations, d'une durée de neuf mois, ont officiellement pris fin à la fin du mois de septembre, le mois même où les deux parties avaient commencé à aborder les points importants. Les employeurs ont présenté les points suivants :

- Champ d'application / définition du temps de travail : les employeurs souhaitent que la directive couvre le « temps de garde ». Ils veulent inclure dans la définition la distinction temps de travail actif / inactif, seule la partie active du temps de garde étant considérée comme du temps de travail.
- Congés annuels : inclusion au premier alinéa de l'article 7 d'une période minimum de travail pour bénéficier du droit aux congés payés. Un lien est également établi avec d'autres formes de congé.
- Référence à l'élargissement à 12 mois en vertu de la législation nationale, de dispositions administratives ou de conventions collectives conclues entre les partenaires sociaux.
- Période de repos de compensation au deuxième alinéa de l'article 17 et à l'article 18 : « dans un délai raisonnable » déterminé par la législation nationale, les conventions collectives ou un accord conclu entre les partenaires sociaux.

9) Propositions de la CES :

- Reformuler le préambule de façon à tenir compte des différentes dispositions du traité et des articles de la Charte européenne des droits fondamentaux (articles 31 et 33), référence à la directive 2002/14/CE, référence à la définition de la santé par l'OMS ; rappel du lien entre santé et sécurité des travailleurs et de l'impact possible pour le public, en particulier concernant les transports ou les installations industrielles majeures, telles que les centrales électriques, de la nécessité d'instaurer des modèles garantissant un meilleur équilibre en faveur de la conciliation entre vie professionnelle, vie familiale et vie privée, et du besoin pour les travailleurs de contrôler leur temps de travail ;
- Nouvel article 13 - conciliation de la vie professionnelle, de la vie familiale et de la vie privée reprenant les aspects présentés dans les propositions relatives au point a du préambule.
- Définition plus stricte au point a de l'article, comme suit : « *personnes qui ont la responsabilité directe et finale de la gestion quotidienne d'une entreprise et qui sont autorisées à engager l'entreprise et à prendre des décisions relevant de la conduite de l'entreprise, c'est-à-dire le directeur général (ou toute personne occupant un poste comparable) et les cadres dirigeants qui leur sont directement subordonnés et les personnes nommées directement par le conseil d'administration dans les secteurs public ou privé.* »
- Dispositions finales : Restriction des conditions de l'opt-out individuel, par exemple en indiquant qu'aucun employeur n'exige à un travailleur plus de 48 heures de travail au cours d'une période de sept jours, calculée comme moyenne d'une période de référence de quatre mois, à moins qu'il n'ait obtenu l'accord du travailleur. Un tel accord n'est valable que pour une période de quatre mois et ne peut intervenir au cours des quatre premières semaines d'une relation de travail ni pendant la période d'essai. Possibilité pour les travailleurs de résilier l'accord par écrit. Aucun travailleur ne doit subir de préjudice s'il n'est pas disposé à donner son accord pour effectuer un tel travail. Les procédures d'information et de consultation doivent être respectées par les employeurs souhaitant recourir à l'opt-out. Les employeurs doivent proposer des examens de santé gratuits et volontaires aux travailleurs concernés et tenir des registres actualisés qui doivent être mis à la disposition des autorités compétentes. En cas de non-respect de ces conditions, des sanctions effectives seront adoptées par les États membres. La délégation de la CES voulait en définitive obtenir la suppression progressive de l'opt-out.

10) La définition du temps de travail et l'opposition des employeurs à la suppression progressive de l'opt-out ont été les principaux points de désaccord au cours des négociations.

Les employeurs ont souligné le caractère intersectoriel de la directive, du fait de l'existence de problèmes dans l'ensemble des secteurs, et indiqué que l'opt-out était appliqué dans de nombreux secteurs, pas seulement dans ceux qui ont recours au temps de garde. Qu'elles soient privées, publiques, grandes ou petites, toutes les entreprises avaient besoin de l'opt-out comme « option générale ». Les propositions supplémentaires faites par la CES afin de contrôler l'opt-out ont été jugées trop

restrictives. Le porte-parole des employeurs a par ailleurs déclaré que l'article 22 contenait déjà une règle et que celle-ci devait être appliquée.

Les employeurs ont souvent argué que tout accord final devait résister à l'examen du Conseil, impliquant ainsi que les partenaires sociaux n'étaient pas libres de négocier de manière autonome. Ils ont évoqué à maintes reprises le besoin de « sécurité juridique » et le fait qu'une directive révisée ne pouvait donner lieu à de nouvelles contestations. Il était par conséquent nécessaire, d'après eux, d'introduire une définition du temps de garde inactif dans la mesure où il était primordial de mettre fin à des « situations absurdes où les travailleurs de garde pouvaient dormir pendant 10 heures ».

La CES a répondu à ce dernier point en proposant d'examiner les circonstances particulières dans les secteurs contraints d'assurer, pour des raisons objectives, un service 24 h sur 24, par exemple la sécurité ou la santé publique, comme l'a montré le séminaire d'information. Le porte-parole de la CES a également souligné le besoin de sécurité juridique, en se référant notamment à l'acquis juridique communautaire dans l'article 31 de la CDF, selon lequel l'UE et les États membres doivent faire en sorte que « *tout travailleur ait droit à une limitation de la durée maximale du travail* » et « *réduire progressivement la durée du travail tout en améliorant les conditions de vie et de travail* » (article 151 du TFUE). Par ailleurs, la directive sur le temps de travail stipule que « *l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail représente un objectif qui ne saurait être subordonné à des conditions de caractère purement économique.* » La CES a fait preuve d'une volonté de conciliation en indiquant que l'opt-out devait « disparaître naturellement ». De même, le porte-parole de la CES a indiqué être disposé à débattre de la période de référence, favorisant ainsi les solutions négociées. Le besoin de parvenir à un accord équilibré a été souligné. La CES a toutefois indiqué très clairement qu'elle n'était pas disposée à revoir les définitions des temps de travail, telles que stipulées dans les articles 1 et 2 de la directive sur le temps de travail. La CES a également jugé nécessaire de d'une définition plus stricte des « travailleurs autonomes », du fait qu'elle constitue une autre échappatoire possible à l'application de la directive.

Les négociations se sont en l'occurrence terminées dans l'impasse, les positions des deux parties étant restées diamétralement opposées. Malgré les âpres débats qui se sont légitimement tenus au sein de la délégation de la CES en ce qui concerne la définition des lignes rouges, le Comité exécutif de la CES de décembre 2012 s'est clairement prononcé contre la poursuite des négociations.

- 11) Lorsqu'il a convenu du mandat de négociation en novembre 2011, le Comité exécutif de la FSESP a également approuvé la mise en place et l'intervention d'un Groupe consultatif sur le temps de travail au cours des négociations afin de donner l'occasion aux affiliés de la FSESP de débattre de l'état d'avancement des négociations principales, de contribuer et de réagir aux débats au sein du groupe de rédaction de la CES. Le Groupe consultatif sur le temps de travail s'est révélé un forum de discussion très précieux. Plusieurs de ses propositions d'ajouts aux dispositions générales de la directive ont ainsi été reprises par le groupe de rédaction de la CES.

- 12) Le Groupe consultatif sur le temps de travail a examiné en détail les moyens d'aborder les points cruciaux du temps de garde et de l'opt-out. Les points suivants ont notamment été débattus :
- Amendement de l'article 22 (l'opt-out) autorisant l'allongement du temps de travail dans des conditions très précises.
 - Dérogation à la durée de travail hebdomadaire de 48 heures, uniquement en cas de recours important au travail de garde – par exemple dans les cas où le temps de garde représente au moins 50 % du temps de travail. Il existe toutefois des doutes quant à la possibilité de couvrir de façon appropriée tous les cas ou tous les secteurs économiques pour lesquels le travail de garde pose problème.
 - Besoin d'établir une limite supérieure pour l'ensemble des secteurs et des professions (pour des raisons liées à la santé et la sécurité) – par exemple 56 heures comme le prévoient actuellement certaines conventions collectives. Possibilité de préciser qu'au-delà de 48 heures, les heures de travail doivent se limiter aux heures de garde. Ce point, ainsi que la possibilité de formuler une disposition générale applicable à tous les secteurs, exigeraient toutefois une discussion plus approfondie.
 - Lien vers des secteurs spécifiques
 - Qu'il s'inscrive dans une convention collective ou dans un accord conclu entre partenaires sociaux, l'opt-out ferait toujours l'objet d'un accord individuel assorti d'un droit établi de révocation.
 - Besoin de maintenir une période de référence de quatre mois
 - L'application de la règle spéciale obligerait les employeurs à réaliser une surveillance médicale du personnel concerné, identique ou similaire à celle actuellement exigée pour les travailleurs de nuit.
 - Nouvelles réglementations relatives au suivi et en particulier aux sanctions en cas d'utilisation abusive ou d'absence de suivi et de mise à disposition de l'information.
 - Établissement d'un délai pour la suppression progressive et d'un lien entre un délai plus long pour la suppression de l'opt-out et les exigences en matière de travail de garde.

Les débats au sein du groupe de travail sur le temps de travail n'ont pas permis de tirer des conclusions, mais ont toutefois abouti à l'affirmation générale du traitement du temps de garde en tant que temps de travail et de l'objectif de restreindre le recours à l'opt-out à un nombre limité de secteurs. Par ailleurs, les questions relatives à l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée sont d'autant plus importantes dans les situations caractérisées par une durée plus importante du travail à domicile et le décloisonnement entre l'activité professionnelle et la vie personnelle. La question du travail de garde à domicile a été citée comme exemple de cette situation.