



COMMISSION EUROPÉENNE

**CONSULTATION PUBLIQUE SUR LA RÉVISION DE LA  
DIRECTIVE SUR LE TEMPS DE TRAVAIL  
CONTEXTE**

L'aménagement et la réglementation du temps de travail dans les secteurs public et privé ont des répercussions considérables sur le plan social, économique et politique. Au niveau de l'Union européenne, la directive 2003/88/CE (directive sur le temps de travail)<sup>1</sup> vise à établir des normes minimales communes à l'ensemble des États membres pour protéger les travailleurs contre les risques pour la santé et la sécurité liés à des horaires de travail excessifs ou inappropriés et à des périodes inadéquates de repos et de récupération. L'article 31, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit de même 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».

Au cours des vingt dernières années, des changements fondamentaux se sont produits dans le monde du travail et l'économie et ont eu des effets évidents sur de nombreux aspects de l'aménagement du temps de travail. À la lumière de cette évolution, il est nécessaire de réfléchir au type de législation dont l'Union doit se doter en matière de temps de travail pour faire face aux défis actuels et futurs de la première partie du 21<sup>e</sup> siècle – défis sociaux, économiques, technologiques et démographiques.

Aussi la Commission a-t-elle engagé une révision complète de la directive sur le temps de travail. L'objectif est d'analyser les modifications qui devraient éventuellement être apportées au cadre juridique actuel pour que la réglementation relative au temps de travail réponde au mieux aux besoins des travailleurs, des entreprises, des services publics et des consommateurs dans l'ensemble de l'Union.

---

<sup>1</sup>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.

## ***Champ d'application et portée de la réglementation de l'Union relative au temps de travail***

La directive a été adoptée par le Parlement européen et le Conseil en vertu de l'article 137, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne (devenu article 153 TFUE), qui prévoit des mesures communautaires pour améliorer l'environnement de travail en protégeant la santé et la sécurité des travailleurs.

La directive s'applique à tous les secteurs d'activité, aussi bien publics que privés, y compris les services de soins de santé et d'urgence.

La directive ne s'applique pas aux travailleurs indépendants. L'applicabilité de la directive aux bénévoles est variable d'un État membre à l'autre, étant donné qu'elle dépend de leur qualification en tant que «travailleurs» d'après la définition autonome de ce concept spécifique au droit de l'UE<sup>2</sup>; elle dépend aussi de l'aménagement particulier de leur temps de travail conformément au droit national applicable, à la pratique et aux circonstances factuelles.

La directive actuelle sur le temps de travail codifie deux directives antérieures, dont la plus importante a été adoptée en 1993 sur la base d'une proposition de la Commission<sup>3, 4</sup>.

La directive fixe des prescriptions minimales communes à l'ensemble des États membres, et notamment:

- des périodes de repos journalier et hebdomadaire (normalement, un repos journalier de 11 heures consécutives et un repos hebdomadaire ininterrompu de 24 à 35 heures);
- une période de repos pendant le temps de travail (lorsque la journée de travail dure plus de six heures);

---

<sup>2</sup> Arrêt de la Cour dans l'affaire C-428/09, *Union syndicale Solidaires Isère/Premier ministre et autres*, Rec. I-09961.

<sup>3</sup> Proposition de directive concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail – COM (90) 317 du 20 septembre 1990.

<sup>4</sup> Les médecins en formation ont été exclus du champ d'application de la directive de 1993, avant d'y être réintégrés par la directive modificative 2000/34/CE. Les États membres ont, par conséquent, été obligés de veiller à ce que les dispositions de la directive s'appliquent aux médecins en formation à partir du 1<sup>er</sup> août 2004. La seule exception à cette date butoir concernait la limitation de la durée de travail hebdomadaire moyenne à 48 heures prévue par la directive: à l'époque, les horaires longs faisaient partie intégrante de la formation médicale dans de nombreux États membres; la directive de 2000 a donc permis des aménagements transitoires prolongés pour appliquer progressivement les limitations du temps de travail aux médecins en formation pendant la période allant d'août 2004 au 31 juillet 2009. Un autre dispositif permettant de prolonger légèrement les horaires de travail (à un maximum de 52 heures par semaine) jusqu'au 31 juillet 2011 a été utilisé par trois États membres (le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Hongrie). Depuis le 1<sup>er</sup> août 2011, la limitation de la durée de travail hebdomadaire moyenne à 48 heures s'applique aux médecins en formation dans l'ensemble des États membres.

- des limitations du temps de travail hebdomadaire des travailleurs (48 heures par semaine en moyenne, heures supplémentaires incluses);
- un congé annuel payé pour les travailleurs (d'au moins 4 semaines par an);
- une protection supplémentaire pour les travailleurs de nuit<sup>5</sup>:
  - *le temps de travail normal ne doit pas dépasser 8 heures (en moyenne) par période de 24 heures;*
  - *le travail ne doit pas dépasser 8 heures par période de 24 heures s'il comporte des risques particuliers ou des tensions physiques ou mentales importantes;*
  - *droit de tous les travailleurs de nuit à une évaluation gratuite de la santé préalablement à leur affectation, et à intervalles réguliers par la suite;*
  - *droit au transfert au travail de jour «chaque fois que cela est possible» si les travailleurs souffrent de problèmes de santé liés au travail de nuit;*
  - *mesures pour imposer aux employeurs qui ont régulièrement recours au travail de nuit d'informer de ce fait les autorités compétentes, sur leur demande.*

La directive ne contient aucune règle en matière de rémunération (hormis le droit à 4 semaines de congé annuel payé).

La directive comporte des dispositions assez détaillées, conformément à son objectif déclaré de protéger la santé et la sécurité des travailleurs. Elle prévoit néanmoins un certain degré de souplesse pour tenir compte des différences entre les réglementations nationales relatives au temps de travail ou des exigences d'activités ou de professions spécifiques:

- les États membres peuvent adapter les règles de l'UE en fonction de leurs conditions nationales (par exemple, la durée de travail hebdomadaire maximale a été fixée sous la barre des 48 heures dans de nombreux pays);
- il existe de réelles possibilités d'aménagement flexible du temps de travail par voie de négociation collective (annualisation du temps de travail, par exemple);
- les dispositions générales font l'objet de nombreuses dérogations et exceptions (par exemple, sur l'échelonnement dans le temps du repos compensateur, ou la dérogation individuelle – «*opt-out*» – à la règle des 48 heures).

Dans un certain nombre d'arrêtés, la Cour de justice a jugé que les prescriptions de la directive en matière de durée maximale de travail, de congé annuel payé et de périodes minimales de repos

---

<sup>5</sup> Le «travail de nuit» se définit comme le fait de travailler habituellement pendant le «temps de nuit» tel que défini par l'État membre. Plusieurs dérogations s'appliquent également. Voir SEC (2010) 1611, chapitre sur le «travail de nuit».

«constituent des règles de droit social communautaire revêtant une importance particulière dont doit bénéficier chaque travailleur»<sup>6</sup>.

Plusieurs arrêts de la Cour de justice revêtent une importance particulière pour l'aménagement du temps de travail dans les services publics de soins ou de santé:

- i) En ce qui concerne le traitement du «*temps de garde*», la Cour a jugé, dans les affaires *SIMAP* (3 octobre 2000), *Jaeger* (9 septembre 2003) et *Dellas* (1<sup>er</sup> décembre 2005) que, lorsque le travailleur est obligé de rester à un endroit désigné par l'employeur, le temps «de garde» doit être compris dans le calcul de la limitation du temps de travail prévue par la directive et ne peut être comptabilisé dans les périodes minimales de repos. Pour les travailleurs, cela signifie que leur temps de garde doit être intégralement pris en compte dans le calcul de leurs droits aux périodes de repos et de la durée de travail hebdomadaire maximale. Pour les employeurs, cela implique que, dans l'aménagement et la planification du temps de travail dans les limites fixées par la directive ils doivent comptabiliser l'intégralité du temps de garde de leurs employés comme temps de travail.
- ii) En ce qui concerne le traitement du «*service d'astreinte*», la Cour a également jugé, dans l'affaire *SIMAP*, que lorsqu'un travailleur est de garde pour fournir des services s'il est appelé, mais qu'il n'est pas obligé d'être présent sur le lieu de travail et qu'il peut (par exemple) rester chez lui ou à un endroit de son choix, le «service d'astreinte» ne doit pas être comptabilisé intégralement comme du temps de travail en vertu de la directive: dans ce cas, seul le temps passé à répondre à un appel reçu doit être comptabilisé comme du temps de travail.
- iii) En ce qui concerne l'échelonnement dans le temps du «*repos compensateur*», d'après la directive, les périodes minimales de repos journalier et hebdomadaire peuvent être reportées totalement ou partiellement, pour autant que les heures de repos manquées soient intégralement compensées par la suite. La directive n'indique cependant pas de délai pour cette récupération. Dans son arrêt *Jaeger*, la CJUE a jugé que ce «repos compensateur équivalent» doit suivre immédiatement la période prolongée concernée. Pour les travailleurs, cela signifie qu'ils ont droit à un temps de repos immédiatement après avoir effectué l'horaire de travail prolongé, de manière à pouvoir récupérer du travail effectué et être aptes au travail à venir. Pour les employeurs, cela signifie qu'ils doivent accorder à ceux de leurs employés qui ont effectué un horaire de travail prolongé un repos compensateur équivalent immédiatement après celui-ci, ce qui a des conséquences pour l'organisation et la planification des effectifs.

---

<sup>6</sup> Voir l'affaire C-19/04, *Dellas*, Rec. 2005, I-10253, points 40-41 et 49, et la jurisprudence qui y est citée; de même, concernant le congé annuel payé, voir l'affaire C-124/05, *FNV*, point 28.

Après les arrêts *SIMAP* et *Jaeger*, plusieurs États membres ont introduit dans leur législation la possibilité de recourir à la «dérogação de l'opt-out»<sup>7</sup> pour les activités nécessitant une disponibilité 24 heures sur 24 et dont une caractéristique essentielle est le temps «de garde» – souvent dans le cas spécifique des services publics de santé ou de soins. Toute dérogation doit se faire dans le respect de la Charte des droits fondamentaux<sup>8</sup>.

La directive est transposée de manière très différente par les États membres. Dans certains d'entre eux, les règles relatives au temps de travail sont normalement fixées pour l'ensemble de l'économie par des conventions collectives qui varient selon le secteur ou l'activité. Dans d'autres, la législation établit des règles de base, mais les conventions collectives jouent aussi un rôle très important dans de nombreux secteurs. Dans certains États membres, des règles spécifiques en matière de temps de travail sont fixées par une législation sectorielle, notamment pour le secteur de la santé publique. Cela concerne entre autres le secteur public, qui peut faire l'objet d'une législation sectorielle ou sous-sectorielle particulière très vaste et très complexe.

### ***Proposition de modification de la législation en 2004-2009***

Pendant la période 2004-2009, le Conseil et le Parlement ont longuement débattu une proposition législative de la Commission visant à apporter plusieurs modifications à la directive sur le temps de travail.

La proposition présentée par la Commission reposait sur une étude et des consultations touchant plus spécialement à quatre problèmes non résolus par la législation existante ou la jurisprudence. Pour deux d'entre eux (la dérogation de l'«opt-out» et la période de référence pour le calcul des limitations du temps de travail), la directive devait être révisée dans un délai de dix ans suivant son adoption. Pour les deux autres problèmes (le traitement du temps «de garde» et l'échelonnement dans le temps du repos compensateur), la Commission avait reçu de nombreuses demandes visant à clarifier l'application de la directive à la suite de l'interprétation que la Cour de justice lui avait donnée dans les arrêts *SIMAP* et *Jaeger*.

En particulier, la proposition initiale cherchait:

---

<sup>7</sup> L'«opt-out» est une dérogation prévue à l'article 22, paragraphe 1, de la directive sur le temps de travail. Un État membre peut choisir de permettre à l'employeur de demander à un travailleur individuel de consentir à effectuer volontairement un horaire de travail dépassant la limite fixée par la directive (48 heures par semaine en moyenne). Pour de plus amples informations, voir SEC (2010) 1611, chapitre 5.

<sup>8</sup> L'article 52 de la Charte dispose que toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la Charte doit respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés et que 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.

- i) soit à abolir progressivement la possibilité individuelle de déroger à la règle des 48 heures, soit à la conditionner à des garanties supplémentaires et à une clause de révision stricte;
- ii) à traiter le temps de garde différemment du temps de travail normal en opérant une distinction entre périodes actives et inactives sur le lieu de travail;
- iii) à autoriser une plus grande souplesse pour l'échelonnement dans le temps du repos compensateur (à accorder dans un «délai raisonnable»);
- iv) à permettre par voie législative (et non par voie de convention collective, comme c'est le cas dans la directive actuelle) l'allongement de la période de référence pour le calcul des moyennes relatives à la durée hebdomadaire de travail jusqu'à un maximum de 12 mois.

Les discussions menées par les deux institutions autour de cette proposition ont échoué au stade de la conciliation en 2009.

### ***Révision actuelle de la directive***

Le président de la Commission européenne a annoncé en 2009 que la Commission présenterait une nouvelle proposition de modification de la directive sur le temps de travail après une consultation des partenaires sociaux en deux phases, conformément à l'article 154 TFUE, et une analyse détaillée des incidences éventuelles.

La Commission a adopté [une communication concernant la première phase de la consultation des partenaires sociaux européens en mars 2010](#)<sup>9</sup>. Celle-ci fournissait une vue d'ensemble claire des principaux termes présentant un intérêt pour la révision ainsi que de leurs incidences juridiques (par exemple, temps de garde, service d'astreinte, repos compensateur, travailleurs autonomes, application par contrat ou par travailleur, *opt-out*). Cette communication demandait aux partenaires sociaux s'ils estimaient que des modifications étaient nécessaires et, dans l'affirmative, quelle devait en être la portée.

[La communication lançant la deuxième phase de la consultation des partenaires sociaux européens en décembre 2010](#)<sup>10</sup> a résumé les réponses reçues des partenaires sociaux européens et conclu à la nécessité de modifications. Elle énonce une série de thématiques au sujet desquelles un certain nombre ou l'ensemble des partenaires sociaux souhaitent voir un changement et elle formule des solutions possibles pour chacune d'elles.

Parallèlement au processus de consultation, la Commission s'est attelée à l'évaluation des incidences des règles actuelles et des éventuelles modifications. Elle a publié et mis à la disposition des

---

<sup>9</sup> COM (2010) 106, 24.3.2010.

<sup>10</sup> COM (2010) 801 et SEC (2010) 1610, 21.12.2010.

partenaires sociaux européens, dans le cadre de la seconde phase de la consultation, plusieurs études et rapports d'évaluation centrés sur les aspects tant juridiques que socioéconomiques:

- *un rapport détaillé des services de la Commission sur la mise en œuvre juridique de la directive actuelle<sup>11</sup>, publié en 2010, qui expose les prescriptions de la directive telles qu'elles sont interprétées par les arrêts de la Cour de justice jusqu'à la fin de l'année 2010, pour chacune des principales thématiques de la directive et qui décrit de manière détaillée la transposition de la directive dans les États membres;*

- *une étude réalisée par des consultants externes sur les incidences sociales et économiques des règles actuelles relatives au temps de travail (cette étude comprend des chapitres spécifiquement consacrés aux incidences des arrêts SIMAP et Jaeger sur la pratique des services publics de santé et de soins dans les États membres et sur le recours à l'«opt-out»)<sup>12</sup>;*

- *plusieurs autres études sur différents aspects de l'aménagement du temps de travail dans l'UE, publiées par la Commission, Eurofound et d'autres organisations.*

En réponse à la seconde consultation, les principaux partenaires sociaux intersectoriels (BusinessEurope, CES, CEEP et UEAPME) ont manifesté, en mai 2011, leur volonté de négocier entre eux une révision de la directive dans le but de parvenir à un accord qui pourrait être mis en œuvre par une directive du Conseil en vertu de l'article 155 TFUE. Leurs négociations ont été formellement ouvertes par lettre commune adressée au commissaire à l'emploi, aux affaires sociales et à l'inclusion, M. László Andor, le 14 novembre 2011. La Commission a par conséquent suspendu ses travaux sur l'analyse des incidences par respect pour l'autonomie de négociation des partenaires sociaux.

Toutefois, à l'issue de plusieurs réunions tenues dès décembre 2011, les partenaires sociaux ont annoncé l'enlisement de leurs pourparlers en décembre 2012. Après avoir établi des contacts exploratoires et rencontré les principaux négociateurs, M. Andor a conclu en février 2013 que les négociations étaient définitivement interrompues.

Il incombe par conséquent à la Commission de poursuivre la révision de la directive sur le temps de travail. La Commission souhaite achever ses travaux préparatoires par une analyse détaillée des

---

<sup>11</sup> COM (2010) 802 et SEC (2010) 1611, 21.12.2010

<sup>12</sup> *Study to support an impact assessment on further action at European level regarding Directive 2003/88/EC and the evolution of working time organisation* [Étude à l'appui d'une analyse d'impact des actions futures à entreprendre au niveau européen concernant la directive 2003/88/CE et l'évolution de l'aménagement du temps de travail], Deloitte, 2010

incidences de plusieurs options possibles pour la révision. La présente consultation publique vise à contribuer à la révision et à l'analyse des incidences en cours.