



CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 31 mai 2011 (08.06)
(OR. en)

10541/11

Dossier interinstitutionnel:
2008/0193 (COD)

SOC 423
SAN 107
CODEC 875

NOTE

de la: présidence
au: Comité des représentants permanents (1^{ère} partie)/Conseil EPSCO

N° doc. préc.: 9616/11 SOC 375 SAN 82 CODEC 726
N° prop. Cion: 13983/08 SOC 575 SAN 217 CODEC 1285 - COM(2008) 637 final + COR 1

Objet: Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 92/85/CEE du Conseil concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail
- Rapport sur l'état d'avancement des travaux

I. INTRODUCTION

Le 3 octobre 2008, la Commission a présenté sa proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 92/85/CEE du Conseil concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail. Le groupe "Questions sociales" a examiné la proposition lors de sept réunions qui ont eu lieu fin 2008 et début 2009. Après que le Parlement européen a adopté son avis en première lecture en octobre 2010, les travaux relatifs à ce dossier se sont poursuivis.

Le Conseil a reçu trois rapports précédents sur l'état d'avancement des travaux, élaborés par les présidences française, tchèque et belge¹.

Le Comité économique et social européen a rendu son avis sur la proposition le 13 mai 2009.

À la suite de l'adoption de l'avis du Parlement européen en première lecture le 20 octobre 2010, le Conseil a tenu un débat d'orientation le 6 décembre 2010.

Toutes les délégations ont maintenu des réserves générales d'examen sur la proposition. Les délégations DK, FR, MT et UK ont émis des réserves d'examen parlementaire. En outre, plusieurs délégations ont rappelé qu'il convenait de comprendre leurs observations à la lumière de la déclaration de huit délégations inscrite au procès-verbal de la session du Conseil du 6 décembre 2010².

II. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

La proposition vise à améliorer la protection offerte aux travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes. Elle étend notamment la durée minimale du congé de maternité en la portant de quatorze à dix-huit semaines; les autres changements les plus importants sont les suivants:

- une double base juridique: la base juridique de la directive 92/85/CE (auparavant l'article 137 du traité CE, maintenant l'article 153 du TFUE) concernait uniquement la santé et la sécurité des travailleurs, tandis que la proposition actuelle est fondée *en outre* sur l'article 141 du traité CE (maintenant l'article 157 du TFUE) sur l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes;

¹ Documents 16599/08, 10064/09 et 16509/10.

² Document 17716/10; déclaration inscrite au procès-verbal par les délégations CZ, DK, DE, EE, NL, SK, SE et UK.

- l'obligation de prendre six semaines de congé de maternité après la naissance d'un enfant, les autres semaines pouvant être prises avant ou après la naissance;
- le droit de retrouver le même emploi ou un poste équivalent;
- le principe selon lequel la prestation versée pendant le congé de maternité devrait garantir un revenu équivalent au dernier salaire mensuel ou au salaire mensuel moyen, ou tout au moins ne devrait pas être inférieure au niveau de la prestation versée en cas de maladie;
- le fait qu'une travailleuse a le droit, même pendant le congé de maternité, de demander à son employeur d'adapter son rythme et son horaire de travail; l'employeur est obligé d'examiner une telle demande, mais il peut la refuser;
- l'inclusion de dispositions concernant la charge de la preuve (eu égard à l'article 3, paragraphe 1, point a), de la directive 97/80/CE relative à la charge de la preuve dans les cas de discrimination fondée sur le sexe).

Il convient également de noter que la proposition de la Commission fait partie du "paquet conciliation" qui contribuera à une meilleure conciliation de la vie professionnelle, de la vie privée et de la vie familiale. Dans ce contexte, le Parlement européen et le Conseil ont adopté, le 7 juillet 2010, la directive 2010/41/UE concernant l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante, et les partenaires sociaux européens ont conclu un accord sur la révision de la directive 96/34/CE sur le congé parental. Le Conseil a ensuite adopté la directive 2010/18/UE en mars 2010.

III. LA POSITION DU PARLEMENT EUROPÉEN EN PREMIÈRE LECTURE

Le Parlement européen, après avoir mené une analyse d'impact supplémentaire au cours de l'été 2010 en mettant l'accent en particulier sur les conséquences en termes de coûts de ses projets d'amendements, a adopté sa position en première lecture le 20 octobre 2010.

Soulignant la nécessité de réviser la directive, qui date de dix-huit ans et qu'il juge maintenant dépassée, le Parlement estime que le congé de maternité devrait durer vingt semaines et être totalement rémunéré. Il fait valoir que cette période de vingt semaines est recommandée par l'OMS et donne aux mères la possibilité de se remettre complètement de l'accouchement et d'établir un lien étroit avec leur nouveau-né. Il affirme que les dispositions concernant le congé de maternité seraient sans effet utile si elles n'étaient pas accompagnées de tous les droits liés au contrat de travail, notamment le maintien de la rémunération pleine et entière. Néanmoins, le Parlement estime que, dans certains cas, les États membres qui prévoient un congé de maternité plus court que celui indiqué par la future directive modifiée seraient réputés respecter celle-ci si le congé familial, autre que le congé de maternité, satisfait aux critères fixés par la directive ("clause passerelle").

Le Parlement estime que, outre le congé de maternité, la directive devrait également prévoir le droit à un congé de paternité totalement rémunéré d'au moins deux semaines à toute personne dont la conjointe ou la partenaire vient d'accoucher. Plusieurs amendements portent sur la protection des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes, y compris en ce qui concerne les conditions de travail, le travail de nuit, la rémunération, les possibilités de formation et l'évolution de la carrière en général. La position du Parlement en première lecture comporte au total plus de 70 amendements à la proposition de la Commission, dont certains apportent des modifications à des articles de la directive 92/85/CEE qui ne sont pas modifiés dans la proposition elle-même.

IV. LES TRAVAUX DU CONSEIL SUR LA PROPOSITION AVANT LA PRÉSIDENTE HONGROISE

Au début de 2009, les travaux du Conseil ont principalement consisté à clarifier le point de vue des délégations sur la proposition de la Commission. En mars 2009, le Conseil a tenu un débat d'orientation portant sur la nécessité de réviser la directive actuelle et, plus particulièrement, sur l'allongement du droit au congé de maternité de quatorze à dix-huit semaines et sur la possibilité, dans le cadre de la législation nationale, de fixer certaines limites ou conditions concernant le choix de la période du congé de maternité. Le Conseil a examiné les conséquences prévisibles de la révision proposée sur la situation des femmes sur le marché du travail ainsi que sur l'interaction entre les deux objectifs de la proposition (santé et sécurité, et meilleure conciliation de la vie professionnelle, de la vie privée et de la vie familiale).

Le Conseil a réaffirmé qu'il soutenait les objectifs de la proposition, c'est-à-dire la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs et l'égalité entre les hommes et les femmes. Toutefois, la grande majorité des délégations a insisté sur le fait que les règles communautaires ne constituaient que des normes minimales et que les États membres devraient pouvoir décider, dans le cadre de leur législation nationale, des règles supplémentaires relatives au congé de maternité, notamment en ce qui concerne le choix des dates de ce congé et son caractère obligatoire. Les délégations sont certes conscientes de l'importance que revêtent les questions relatives à l'égalité couvertes par la proposition, mais plusieurs d'entre elles ont souligné que la proposition devait avant tout porter sur la santé et la sécurité.

En juin 2009, le Conseil a été informé de l'évolution des débats au sein du groupe. Le rapport établi par la présidence tchèque faisait le point de la situation et exposait les principales questions restant en suspens (les modalités de l'amélioration de la protection des travailleuses enceintes et accouchées eu égard à la grande diversité des systèmes de congé de maternité dans les États membres et la manière de tenir compte des liens existant entre les régimes de congé de maternité et des autres congés familiaux).

En octobre 2010, après l'adoption de l'avis du Parlement européen en première lecture, le Conseil a poursuivi ses travaux concernant ce dossier. Au cours d'un débat d'orientation tenu par le Conseil EPSCO le 6 décembre 2010³, les délégations, dans leur très grande majorité, n'ont pas été en mesure d'accepter l'amendement du PE visant à porter à vingt semaines la durée minimale du congé de maternité en maintenant une rémunération pleine et entière. Une majorité de délégations ont fait part de leur préoccupation quant aux conséquences en matière de coût. De nombreuses délégations ont également souligné qu'il fallait respecter le principe de subsidiarité et la diversité des situations que connaissent les différents États membres. Plusieurs délégations ont cependant indiqué qu'elles étaient disposées à débattre de certains amendements du PE, en particulier des amendements qui concernent la manière d'améliorer la protection des travailleurs couverts par la directive, l'évaluation des risques pour la santé et des risques génésiques, le retour au travail après la fin du congé de maternité ainsi que les droits à pension. Huit délégations ont fait inscrire une déclaration au procès-verbal de la session du Conseil du 6 décembre 2010⁴, dans laquelle elles font observer entre autres qu'il importe de respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité et qu'il est difficile d'imaginer par quel moyen parvenir à un compromis acceptable sur ce dossier entre le Parlement européen et le Conseil.

Compte tenu des divergences existant entre la position du Parlement européen et les points de vues des États membres, de nombreuses délégations ont souligné la nécessité de procéder à une réflexion approfondie au sein du Conseil. Plusieurs délégations se sont déclarées en faveur d'une nouvelle analyse d'impact à réaliser par le Conseil, de manière à mieux comprendre les effets des dispositions proposées dans les États membres.

Le 28 décembre 2010, la présidence belge a invité les partenaires sociaux européens à se pencher, en particulier, sur la durée du congé de maternité, sur le niveau de la prestation versée pendant celui-ci et sur la "clause passerelle", et à communiquer leurs points de vue communs sur ces questions en vue de contribuer aux débats et aux travaux du Conseil.

³ Document 5004/10.

⁴ Document 17716/10.

V. LES TRAVAUX DU CONSEIL PENDANT LA PRÉSIDENTE HONGROISE

La présidence hongroise a constaté que les délégations avaient besoin de temps supplémentaire pour réfléchir à l'incidence des amendements proposés par le PE; elle a dès lors fait porter les travaux principalement sur les questions que les États membres s'étaient déjà déclarés disposés à examiner. La présidence a réparti les amendements entre les groupes thématiques suivants, tout en reconnaissant qu'ils se recouvrent partiellement dans certains cas:

- dispositions relatives à la reprise du travail,
- santé, sécurité et conditions de travail des travailleuses enceintes,
- conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale,
- questions liées à l'égalité de traitement et à la non-discrimination en général, et
- amendements relatifs au congé spécial et aux différentes formes de congé.

Le groupe a examiné au total 28 amendements du PE concernant le titre du projet de directive et les articles (dont plus de la moitié des amendements relatifs aux articles du projet de directive⁵). Comme il apparaissait clairement que *la durée du congé de maternité et la prestation versée pendant celui-ci* constituaient les points les plus sensibles et qu'un certain délai ainsi qu'une longue réflexion seraient probablement nécessaires pour parvenir à un accord sur ces questions, la présidence a laissé celles-ci de côté lors des travaux du groupe afin que les délégations disposent de davantage de temps pour y réfléchir. Les amendements concernant les considérants n'ont pas encore été examinés. Plusieurs délégations ont indiqué que leur position sur les amendements devait être comprise à la lumière de la déclaration inscrite au procès-verbal de la session du 6 décembre 2010.

Au cours des travaux du groupe, plusieurs délégations ont rappelé qu'elles étaient disposées à accepter certains amendements du PE et, dans certains cas, ont été en mesure d'adhérer à l'esprit des amendements.

⁵ Voir documents 8121/11 et 9616/11.

Toutefois, plus de la moitié des amendements du PE examinés n'ont pas recueilli le soutien de la majorité. Plusieurs amendements du PE ont été jugés trop détaillés pour figurer dans le projet de directive, notamment en ce qui concerne *la reprise du travail*. Plusieurs délégations, bien que conscientes de l'importance des questions soulevées par le Parlement et des principes qui les sous-tendent et malgré le fait que leur législation nationale comprenne même des dispositions sur certaines de ces questions (y compris concernant la dispense de travail pour l'allaitement maternel, les conditions de travail spéciales pour les parents d'enfants handicapés, les congés de maternité supplémentaires dans certains cas etc.), considèrent que la gestion des cas particuliers devrait être laissée aux États membres.

En ce qui concerne les amendements relatifs aux différents types de congé, une large majorité des délégations ont estimé que la décision d'octroyer un *congé de maternité supplémentaire dans des circonstances spéciales* devrait appartenir aux États membres. Toutefois, certaines délégations sont convenues que l'on pourrait examiner l'opportunité d'inclure dans la directive ce principe d'un congé plus long ou supplémentaire. Une délégation a soutenu explicitement la proposition de la Commission visant à accorder un congé de maternité supplémentaire dans certains cas spécifiques, tout en estimant qu'il appartenait aux États membres d'en définir les modalités. Quelques délégations ont soutenu l'idée selon laquelle la directive pourrait contenir une liste non exhaustive d'exemples de cas dans lesquels un congé supplémentaire pourrait être accordé. Certaines délégations ont rappelé que la directive aurait pour but d'instaurer des normes minimales. En outre, quelques délégations ont rappelé que la directive 2010/18/CE sur le congé parental récemment modifiée avait pour objet de renforcer l'égalité entre les hommes et les femmes en matière de soins aux enfants.

D'une manière générale, les délégations ont estimé que la directive *devrait uniquement porter sur le congé de maternité*. De nombreuses délégations ont en particulier souligné que la directive devrait rester pour l'essentiel axée sur la santé et la sécurité au travail. Seules quelques délégations ont déclaré ne pas être opposées à l'examen des questions *d'adoption et de congé de paternité*.

Sur la base de ce qui précède, il n'a pas été jugé nécessaire de modifier *le titre de la directive*. Toutefois, quelques délégations ont fait observer que la décision finale sur le titre devrait être prise à un stade ultérieur.

De nombreuses délégations ont rejeté certains amendements dont elles estimaient qu'ils étaient déjà couverts par la législation de l'UE (notamment les amendements relatifs à *la prévention de la discrimination, à la charge de la preuve et à la protection des témoins*). Dans ces cas, certaines délégations ont soutenu le texte proposé pendant la présidence tchèque, en se référant à la directive 2006/54/CE (refonte).

Compte tenu des idées d'abord formulées dans la déclaration inscrite au procès-verbal de la session du Conseil du 6 décembre 2010, le groupe a en outre examiné la suggestion visant à faire réaliser une *analyse d'impact (AI) supplémentaire* par le Conseil. Il a été proposé de procéder à une AI supplémentaire en vue de combler les lacunes des AI existantes, et notamment pour étendre l'analyse à l'ensemble des 27 États membres, évaluer l'incidence sur les entreprises, mieux apprécier les effets positifs des dispositions et examiner d'autres questions importantes telles que celles des pensions, du congé spécial rémunéré, du droit à reprendre le travail à temps partiel et de la dispense de travail pour l'allaitement maternel. Plusieurs délégations ont approuvé l'idée d'une AI effectuée par le Conseil. D'une manière générale, ces délégations ont estimé qu'il serait utile de faire porter l'AI également sur les amendements (ou certains amendements) que le Conseil n'était pas enclin à accepter. Toutefois, un certain nombre de délégations ont estimé qu'à ce stade des travaux, une AI réalisée par le Conseil ne se justifiait pas, étant entendu que le Conseil devrait d'abord achever l'examen des amendements du PE, définir sa propre position sur la proposition de la Commission et se prononcer sur les modifications qu'il souhaite y apporter.

VI. CONCLUSION

La présidence hongroise a progressé dans l'examen des différents amendements du PE, mais les travaux doivent encore se poursuivre. À la lumière des discussions du Conseil, il conviendra de réfléchir ultérieurement à la nécessité de réaliser une AI supplémentaire. Les travaux sur la proposition continueront en 2011, et les positions des partenaires sociaux sont attendues à court terme.