



CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 25 mai 2009 (03.06)
(OR. en)

Dossier interinstitutionnel:
2008/0193 (COD)

10064/1/09
REV 1

SOC 347
SAN 133
CODEC 743

RAPPORT

de la: présidence
au: Comité des représentants permanents (1^{ère} partie) / Conseil (EPSCO)
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 de la Commission lors de sept réunions sous les présidences française et tchèque. Le 17 décembre 2008, le Conseil a été informé par la présidence française des discussions qui avaient eu lieu jusqu'alors¹ et, le 9 mars 2009, le Conseil a tenu un débat d'orientation sur un certain nombre de questions fondamentales.

¹ Document 16599/08.

À ce stade, toutes les délégations ont maintenu des réserves générales d'examen concernant la proposition, tandis que BE et NL ont formulé des réserves. DK, FR, MT et UK ont émis des réserves d'examen parlementaire².

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 14 à 18 semaines; les autres changements les plus importants sont les suivants:

- une double base juridique (auparavant uniquement l'actuel article 137 sur la santé et la sécurité des travailleurs, désormais complété par l'article 141 du traité CE sur l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes, introduit par le traité d'Amsterdam et reposant sur l'ancien article 119);
- 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 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'établissement des 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).

² On trouvera davantage de détails sur les positions des délégations dans les résultats des travaux les plus récents figurant dans le document 10002/09.

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, les partenaires sociaux européens ont conduit des négociations concernant la révision de la directive 96/34/CE sur le congé parental.

III. LES TRAVAUX DU CONSEIL DURANT LA PRÉSIDENTIE TCHÈQUE

Débat d'orientation du 9 mars

Au cours de la première partie de la présidence tchèque, les travaux du Conseil ont principalement consisté à clarifier le point de vue des délégations sur la proposition de la Commission. Le 9 mars 2009, le Conseil a tenu un débat d'orientation consacré à un certain nombre de questions soumises par la présidence et portant sur la nécessité de réviser la directive actuelle et, plus particulièrement, sur l'allongement du droit au congé de maternité de 14 à 18 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 et en ce qui concerne la conciliation des deux objectifs de la proposition (santé et sécurité, et meilleure conciliation de la vie professionnelle, de la vie privée et de la vie familiale).

Au cours du débat organisé le 9 mars, 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, certaines délégations ont remis en cause la nécessité de la proposition, estimant que la directive actuelle assurait une protection suffisante des travailleuses enceintes. Ces délégations, ainsi que d'autres, ont rapproché la discussion sur le congé de maternité des discussions menées actuellement par les partenaires sociaux au sujet du congé parental accessible aux deux parents. De manière générale, les délégations ont estimé qu'il importait que la protection prévue exclusivement pour les mères n'ait pas d'effets négatifs sur la situation des femmes sur le marché du travail.

La 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 autres règles relatives au congé de maternité, notamment en ce qui concerne la période de ce congé et son caractère obligatoire. Les délégations sont certes conscientes de l'importance que revêtent les aspects liés à l'égalité contenus dans la proposition, mais un certain nombre d'entre elles ont souligné que ladite proposition devait avant tout porter sur la santé et la sécurité. Certaines ont notamment évoqué la grande diversité des pratiques nationales concernant le congé de maternité.

Davantage de clarté sur les questions en jeu

Sur la base du débat organisé par le Conseil, la présidence a élaboré un certain nombre de textes de compromis. Les débats qui ont eu lieu en mars, avril et mai au sein du groupe de travail ont permis aux délégations de bien comprendre les questions en jeu dans la proposition, et en particulier dans son article 8, le plus controversé, qui concerne la durée du congé de maternité et d'autres dispositions s'y rapportant.

S'agissant de l'article 8, la majorité des délégations a salué l'approche de la présidence consistant à inclure dans le texte une option en vertu de laquelle les États membres dans lesquels le congé de maternité est inférieur à 18 semaines seraient réputés respecter la directive si le congé familial, différent du congé de maternité, proposé aux mères satisfait aux critères fixés par la directive ("clause passerelle" visée à l'article 8, paragraphe 1bis), l'un des principes majeurs étant que la durée totale du congé soit supérieure à la période de congé parental prévue par la directive 96/34/CE. Le texte de la présidence a également tenu compte du fait que, dans un certain nombre d'États membres, la rémunération perçue au titre d'autres formes de congé familial est inférieure à l'indemnité de maladie. Afin que ces États membres puissent continuer de considérer ces congés familiaux comme des congés de maternité, la présidence a suggéré que, dans ces cas, le niveau global de la rémunération perçue pour l'ensemble du congé de maternité ne soit pas inférieur à un certain montant, qui pourrait être fixé à l'occasion de débats ultérieurs. Quoi qu'il en soit, un certain nombre de questions portant sur la clause (ou les clauses) passerelle et, plus globalement, sur le lien entre congé de maternité et autres congés familiaux, devront faire l'objet d'un examen approfondi (voir également le point ci-dessous concernant les principales questions en suspens).

S'agissant encore de l'article 8, la question d'une période de congé obligatoire au cours du congé de maternité (avant ou après l'accouchement) a été examinée avec attention. Les discussions ont confirmé que la majorité des délégations apprécie la souplesse conférée aux États membres par l'actuelle directive 92/85/CEE, à laquelle de nombreux ministres ont fait référence lors du débat du 9 mars. Toutefois, certaines délégations ont continué de prôner davantage d'ambition et, à cette fin, l'acceptation de la proposition de la Commission qui prévoit six semaines obligatoires de congé de maternité après l'accouchement.

Le groupe a également progressé dans l'amélioration et la clarification du texte du projet de directive, notamment en ce qui concerne les chapitres relatifs à l'interdiction de licenciement et à la protection contre la discrimination. Concernant le premier point, le texte est devenu plus clair grâce à la prise en compte de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes en la matière. S'agissant du second point, la présidence a proposé de simplifier le texte en remplaçant les articles concernés par un article unique qui porte désormais sur toutes les questions en rapport avec la directive 2006/54/CE et stipule clairement que les dispositions en question ne devraient s'appliquer qu'aux cas de discrimination fondée sur le sexe; les délégations ont, dans leur grande majorité, soutenu cette approche.

En dépit des progrès tangibles réalisés sous la présidence actuelle, le texte dans son ensemble devra encore faire l'objet de nouveaux travaux.

Principales questions en suspens

Ces débats ont également démontré que les principales questions restant en suspens au sein du Conseil portent, d'une part, sur les modalités de l'amélioration de la protection des travailleuses enceintes et accouchées en tenant compte de la grande diversité des systèmes de congé de maternité dans les États membres et, d'autre part, sur la manière de tenir compte des liens existant entre les régimes de congé de maternité et des autres congés familiaux.

Plus concrètement, les principales questions qui demeurent en suspens peuvent se résumer comme suit:

- **La durée du congé de maternité et, dans le même ordre d'idées, la possibilité de prendre en compte d'autres formes de congé familial en tant que congé de maternité, au sens de la directive susvisée, dans certaines conditions (article 8, paragraphes 1 et 1 bis)**

Alors que la majorité des délégations a appuyé la proposition formulée par la Commission d'étendre la durée minimale du congé de maternité en la portant à 18 semaines, environ un tiers des délégations ont fait part de leurs réserves en ce qui concerne l'allongement proposé du congé de maternité; le principal problème, pour plusieurs délégations, était qu'elles ne souhaitent pas allonger le congé réservé uniquement à la mère. Plusieurs délégations estiment que la proposition devrait (également) être envisagée du point de vue des pères et de la parentalité en général.

La présidence a introduit l'article 8, paragraphe 1 bis (nouveau), qui est destiné à être utilisé par les États membres dans lesquels le congé de maternité a une durée inférieure à 18 semaines, s'ils proposent aux mères d'autres formes de congés familiaux que le congé de maternité et si ces congés satisfont à une série de critères, notamment le niveau de rémunération prévu dans la directive. L'exposé des motifs qui accompagne la proposition de la Commission évoquait déjà cette clause passerelle. L'approche adoptée par la présidence a été favorablement accueillie par un certain nombre de délégations.

Certaines délégations ont toutefois estimé que la "clause passerelle" élaborée par la présidence ne permettrait pas de donner satisfaction à toutes les délégations, étant donné que la question du congé de paternité, par exemple, n'y est pas abordée. Certaines délégations estiment également que la combinaison des deux systèmes pourrait être source de confusions et causer des problèmes en ce qui concerne la mise en œuvre.

Certaines délégations ayant attiré l'attention sur la grande diversité que présentent les systèmes de congé de maternité des États membres (si certains États accordent des congés de maternité plus courts avec une rémunération équivalant à un salaire complet, d'autres États octroient des congés de maternité d'une durée beaucoup plus longue mais avec une rémunération moins élevée), une délégation a proposé une autre clause passerelle, libellée comme suit: "L'État membre dans lequel l'allocation de maternité se situe au niveau du salaire complet de la travailleuse peut décider d'accorder un congé de maternité de moins de 18 semaines, sans que celui-ci ne puisse toutefois être inférieur à 14 semaines." Alors que certaines délégations se sont déclarées satisfaites de cette suggestion, d'autres délégations ont fait valoir que cela ne changerait rien à la situation actuelle, faisant observer que, si l'on prévoit un large éventail d'options, on aboutira à une législation européenne à la carte; de plus, la législation européenne sur le congé de maternité ne devrait pas avoir pour objectif de réglementer la flexibilité et la diversité des approches des États membres, mais devrait fixer des normes minimales.

- **La partie obligatoire du congé de maternité (article 8, paragraphe 2)**

La Commission, soutenue en cela par certaines délégations, a maintenu sa proposition visant à allonger la durée de la période obligatoire du congé de maternité en la portant à six semaines, à prendre après l'accouchement. À la lumière des discussions qui se sont tenues, la présidence a proposé que les règles actuelles relatives aux 2 semaines de congé de maternité obligatoire soient maintenues, de façon à laisser une marge de manœuvre suffisante aux États membres au niveau national. Un grand nombre de délégations étaient en mesure de soutenir cette approche minimaliste proposée par la présidence, certaines d'entre elles faisant observer que les États membres pouvaient fixer une période plus longue pour le congé de maternité obligatoire.

Certaines délégations ont insisté sur l'importance que revêt le congé de maternité prénatal obligatoire.

En réalité, la proposition de la Commission avait deux ambitions: outre le fait d'allonger la durée du congé de maternité postnatal obligatoire en le portant à six semaines, elle comporte également le principe du libre choix, pour la travailleuse enceinte, de la période de son congé de maternité. Des délégations ont estimé qu'il était important, au stade actuel des discussions, d'explorer différentes pistes permettant de mieux concilier les différents principes à l'examen (le droit des femmes à choisir et à fixer les règles relatives à protection de la mère et de l'enfant).

- **Allocation de maternité (article 11, point c)**

Alors que certaines délégations n'ont pas jugé utile ou nécessaire de faire figurer dans le texte le simple objectif de payer une allocation équivalant au salaire complet pendant le congé de maternité, la Commission a maintenu sa proposition selon laquelle l'article 11, point c), devrait mentionner l'objectif du salaire complet, même si les États membres étaient autorisés à poursuivre la pratique actuelle du paiement d'une allocation au moins égale au niveau du congé maladie.

IV. AUTRES TRAVAUX MENÉS CONCERNANT LA PROPOSITION

Le Conseil attend pour l'instant un certain nombre de contributions à ses travaux. Le Parlement européen devait adopter son avis sur la proposition le 6 mai, au cours de la dernière session plénière tenue avant les élections; le dossier a toutefois été renvoyé au niveau de la commission parlementaire. Les résultats des négociations qui ont été menées avec les partenaires sociaux européens en ce qui concerne la révision de la directive sur le congé parental doivent encore être officialisés.

V. CONCLUSION ET PROCHAINES ÉTAPES

Des progrès considérables ont été réalisés, ce qui a permis de jeter des bases solides sur lesquelles la prochaine présidence pourra poursuivre les négociations. La proposition qui devrait être soumise par la Commission en ce qui concerne une directive mettant en œuvre l'accord des partenaires sociaux européens sur le congé parental sera également utile pour les prochaines discussions, étant donné qu'elle dressera un panorama plus complet de la législation en vigueur dans l'UE en matière de congé familial.

La future présidence suédoise a indiqué que ce dossier figurerait au nombre de ses priorités dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales. Au cours du deuxième semestre de 2009, le Conseil poursuivra ses travaux sur ce dossier, en tenant compte également des éléments suivants:

- l'avis du Parlement européen (qui sera ensuite examiné au niveau de la commission, au Parlement européen);
 - l'accord des partenaires sociaux sur la révision de la directive sur le congé parental;
 - l'évolution des travaux du Conseil concernant les autres dossiers qui font partie du "paquet conciliation".
-