CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ANTONIO TIZZANO

présentées le 8 février 2001 [1]

Introduction

1. La High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) (Royaume-Uni) (ci-après la « High Court »), pose à la Cour, en application de l'article 234 CE, deux questions préjudicielles relatives à l'interprétation de la directive 93/104/CE du Conseil, du 23 novembre 1993, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail [2] (ci-après la « directive sur le temps de travail » ou la « directive »). En résumé, elle veut savoir si, à la lumière de l'article 7 de la directive, la législation d'un État membre peut légitimement prévoir qu'un travailleur ne commence à acquérir le droit au congé annuel payé (ou à en tirer les avantages en découlant) qu'après l'achèvement d'une période minimale de travail auprès du même employeur.

Le contexte juridique

La réglementation communautaire

2. Pour répondre à la High Court, nous commencerons par rappeler que l'article 118 A du traité CE (les articles 117 à 120 du traité CE ont été remplacés par les articles 136 CE à 143 CE), qui constitue la base juridique de la directive sur le temps de travail, dispose:

« 1. Les États membres s'attachent à promouvoir l'amélioration notamment du milieu de travail, pour protéger la sécurité et la santé des travailleurs et se fixent pour objectif l'harmonisation, dans le progrès, des conditions existant dans ce domaine.

2. Pour contribuer à la réalisation de l'objectif prévu au paragraphe 1, le Conseil statuant conformément à la procédure visée à l'article 189 C et après consultation du Comité économique et social, arrête par voie de directive les prescriptions minimales applicables progressivement, compte tenu des conditions et des réglementations techniques existant dans chacun des États membres.

Ces directives évitent d'imposer des contraintes administratives, financières et juridiques telles qu'elles contrarieraient la création et le développement de petites et moyennes entreprises.

1 — Langue originale: l'italien.
2 — JO L 307, p. 18.

3. Les dispositions arrêtées en vertu du présent article ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque État membre, de mesures de protection renforcée des conditions de travail compatibles avec le présent traité.»

3. Comme on le sait, différentes directives ont été adoptées en application de cette disposition. En particulier, il y a lieu de rappeler ici la directive de base en la matière, à savoir la directive 89/391/CEE, adoptée par le Conseil le 12 juin 1989, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail [3] (ci-après la «directive-cadre»). Cette dernière a en effet défini les principes généraux en matière de sécurité et de santé des travailleurs qui ont été par la suite développés dans une série de directives spécifiques, parmi lesquelles, précisément, la directive sur le temps de travail, objet du présent litige. Dans l'examen de cette dernière, il convient donc de tenir également compte de ce cadre normatif dans lequel elle s'inscrit.

4. Cela étant, nous rappelons que, en application de son article 1er, paragraphe 1, la directive a pour but de fixer «des prescriptions minimales de sécurité et de santé en matière d'aménagement du temps de travail». À cette fin, son domaine d'application est double, en s'étendant, d'une part, aux périodes minimales de repos journalier, de repos hebdomadaire et de congé annuel, ainsi qu'au temps de pause et à la durée maximale hebdomadaire de travail et, d'autre part, à certains aspects du travail de nuit, du travail posté et du rythme de travail (article 1er, paragraphe 2).

5. La directive ne définit par contre pas directement les notions de «travailleur» et d'«employeur», pour lesquelles son article 1er, paragraphe 4, renvoie à l'article 3, sous a), de la directive-cadre. Selon celle-ci, il y a lieu d'entendre par travailleur toute personne employée par un employeur ainsi que les stagiaires et apprentis, à l'exclusion des domestiques; alors que par employeur on entend toute personne physique ou morale qui est titulaire de la relation de travail avec le travailleur et qui a la responsabilité de l'entreprise et/ou de l'établissement.

6. En ce qui concerne ensuite spécifiquement le régime des congés annuels, objet du présent litige, l'article 7 stipule:

«1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que tout travailleur bénéficie d'un congé annuel payé d'au moins quatre semaines, conformément aux conditions d'obtention et d'octroi prévues par les législations et/ou pratiques nationales.

3 — JO L 183, p. 1.

2. La période minimale de congé annuel payé ne peut être remplacée par une indemnité financière, sauf en cas de fin de relation de travail.»

7. En outre, compte tenu des particularités de certaines activités déterminées, l'article 17 de la directive prévoit pour elles une série de dérogations à l'applicabilité de certaines de ses dispositions. Cela vaut en particulier, en application de l'article 17, paragraphe 2.1, sous c), pour les activités caractérisées par la nécessité d'assurer la continuité du service ou de la production, parmi lesquelles notamment les «services de presse, de radio, de télévision, de productions cinématographiques [...]». Toutefois, aucune limite n'est prévue quant à l'application de l'article 7 relatif au droit au congé annuel.

8. Enfin, l'article 18, paragraphe 1, sous a), fixe au 23 novembre 1996 le délai pour la mise en œuvre de la directive dans les États membres. Par ailleurs, cet article prévoit sous b), ii), que:

«les États membres ont la faculté, en ce qui concerne l'application de l'article 7, de faire usage d'une période transitoire maximale de trois ans à compter de la date visée au point a), à condition que pendant cette période transitoire:

— tout travailleur bénéficie d'un congé annuel payé de trois semaines, conformément aux conditions d'obtention et d'octroi prévues par les législations et/ou pratiques nationales et

— la période de trois semaines de congé annuel payé ne puisse être remplacée par une indemnité financière, sauf en cas de fin de relation de travail».

Le Royaume-Uni, comme nous le verrons sous peu, s'est servi de cette faculté.

L'arrêt du 12 novembre 1996, Royaume-Uni/Conseil

9. Avant de passer à l'examen des dispositions nationales pertinentes en l'espèce, il convient de rappeler que le Royaume-Uni s'était non seulement abstenu lors de l'adoption de la directive par le Conseil,

mais s'était également empressé, une fois l'acte adopté, d'en demander l'annulation à la Cour de justice en application de l'article 173 du traité CE (devenu, après modification, article 230 CE). Il soutenait en effet que l'objectif principal de la directive n'était pas l'application de conditions minimales en matière de sécurité et de santé des travailleurs, mais plutôt l'adoption de mesures de politique sociale, de sorte que la base juridique appropriée pour cet acte aurait dû être non pas l'article 118 A, qui prévoit un vote à la majorité qualifiée, mais l'article 100 ou l'article 235 du traité CE (devenus respectivement articles 94 CE et 308 CE), qui imposent au contraire l'unanimité. Le Royaume-Uni invoquait en outre une violation du principe de proportionnalité dans la mesure où les «prescriptions minimales» fixées par la directive étaient, à son avis, trop restrictives.

10. Comme on le sait, la Cour a rejeté le recours par arrêt du 12 novembre 1996 [4]. En particulier, ainsi que nous le verrons plus en détail par la suite, elle a exclu que les mesures prévues par la directive, entre autres parce qu'elles sont caractérisées par une incontestable souplesse, aillent au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif résidant dans une meilleure protection de la sécurité et de la santé des travailleurs et soient donc contraires au principe de proportionnalité.

Les dispositions nationales

11. La tentative de faire annuler la directive ayant échoué, le gouvernement du Royaume-Uni a procédé, le 30 juillet 1998, à sa transposition en adoptant les Working Time Regulations 1998 [5] (ci-après les «règlements» ou les «règlements d'application»). Soumis au parlement le même jour, ces règlements sont entrés en vigueur le 1er octobre 1998; ils faisaient usage de toutes les dérogations et restrictions autorisées par la directive, y compris la possibilité de limiter à trois semaines, jusqu'au 23 novembre 1999, le droit au congé annuel payé.

12. Le régime spécifique du congé annuel est édicté par l'article 13 des règlements, dont le paragraphe 1 prévoit le droit pour le travailleur, pour tout congé annuel, à une période de congé déterminée conformément aux critères indiqués par le paragraphe 2, et précisément:

«a) pour toute année de référence débutant le 23 novembre 1998 ou auparavant, trois semaines;

b) pour toute année de référence débutant après le 23 novembre 1998 mais avant le 23 novembre 1999, trois semaines augmentées d'une fraction d'une qua-

4 — Affaire Royaume-Uni/Conseil (C-84/94, Rec. p. I-5755).

5 — Publiées dans SI 1998, n° 1833.

trième semaine équivalant à la proportion de l'année débutant le 23 novembre 1998 qui s'est écoulée au début de cette année de référence; et

»

c) pour toute année de référence débutant après le 23 novembre 1999, quatre semaines. »

13. Le paragraphe 7 de ce même article 13 subordonne toutefois l'acquisition du droit au congé à la condition que l'intéressé ait accompli une période minimale de travail de treize semaines ininterrompues auprès du même employeur (« le droit conféré par le paragraphe 1 ne prend naissance que lorsqu'un travailleur a été occupé de manière ininterrompue pendant treize semaines »). À cette fin, comme le précise le paragraphe 8, il y a lieu de considérer qu'un travailleur a été employé de façon ininterrompue pendant treize semaines « lorsque ses relations avec son employeur ont été régies par un contrat pendant tout ou partie de chacune des semaines concernées ».

14. Le paragraphe 9 de l'article 13 des règlements dispose, enfin, que le congé annuel peut être fractionné, mais il ne peut être pris que pendant l'année à laquelle il se rapporte. En outre, il ne peut être remplacé par une indemnité financière, sauf s'il est mis fin à la relation de travail.

Les faits et les questions préjudicielles

15. La procédure nationale dans le cadre de laquelle ont été soulevées les questions soumises à la Cour a pour origine une action du Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (ci-après « BECTU » ou le « demandeur ») contre le Secretary of State for Trade and Industry (ci-après le « défendeur »).

16. BECTU est un syndicat qui compte, dans les secteurs de la radio et de la télévision, du cinéma, du théâtre et apparentés, environ 30 000 adhérents qui travaillent en qualité de technicien du son, cameraman, technicien d'effets spéciaux, opérateur, monteur, responsable du repérage, coiffeur, maquilleur, et autres. Quand ils sont engagés pour une période déterminée dans le cadre de la production d'un programme de télévision, d'un film, d'une vidéo ou d'une publicité, ils le sont sur la base de contrats de courte durée. En conséquence, ils exercent bien leur activité de façon régulière, mais dans le cadre d'une série de contrats distincts à durée déterminée, aussi bien sous les ordres d'un même employeur que sous ceux de différents employeurs. La majeure partie de ces travailleurs en arrive ainsi à ne pas remplir la condition de durée posée par l'article 13 des règlements et n'acquiert donc pas le droit au congé annuel payé.

17. De l'avis de BECTU, ce résultat est la conséquence d'une transposition incorrecte des dispositions communautaires et en particulier du fait que les règlements d'ap-

plication ont imposé la condition, non justifiée par la directive, selon laquelle les travailleurs ne peuvent bénéficier du droit au congé annuel payé que s'ils ont accompli une période minimale de treize semaines de travail auprès du même employeur. BECTU a donc introduit un recours contre le défendeur pour obtenir l'annulation de l'article 13, paragraphe 7, des règlements d'application. La High Court a autorisé le recours le 18 janvier 1999.

18. Pour pouvoir vérifier la compatibilité des règlements d'application avec la directive et donc se prononcer sur la demande d'annulation, la High Court a jugé nécessaire de demander à la Cour de justice de se prononcer à titre préjudiciel, en application de l'article 234 CE, sur les questions suivantes:

«1) Y a-t-il lieu d'interpréter l'expression 'conformément aux conditions d'obtention et d'octroi prévues par les législations et/ou pratiques nationales' figurant à l'article 7 de la directive 93/104/CE du Conseil, du 23 novembre 1993, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail [...] en ce sens qu'elle permet à un État membre d'adopter une législation nationale en vertu de laquelle:

a) un travailleur ne commence à acquérir le droit au congé annuel payé prévu à l'article 7 (ou à tirer un quelconque avantage en découlant) qu'après l'écoulement d'une période minimale de travail auprès du même employeur; mais

b) une fois cette période minimale écoulée, son travail au cours de ladite période est pris en compte pour calculer son droit au congé?

2) Si la réponse à la première question est affirmative, de quels facteurs la juridiction nationale doit-elle tenir compte pour apprécier si une période minimale déterminée de travail auprès du même employeur est licite et proportionnée? En particulier, un État membre peut-il légitimement tenir compte des frais que représente pour les employeurs l'octroi de droits aux travailleurs qui sont occupés pour une période plus courte que la période minimale?»

Sur la première question

Introduction

19. Par la première question, la High Court pose à la Cour un problème d'interprétation de l'article 7 de la directive, en particulier de l'expression «conformément aux

conditions d'obtention et d'octroi prévues par les législations et/ou pratiques nationales». En substance, elle désire savoir si cette expression autorise un État membre à prévoir, dans les mesures qu'il adopte en application de l'article 7 précité, que le travailleur ne commence à acquérir le droit à un congé annuel payé que lorsqu'il a accompli une période minimale d'activité auprès du même employeur.

20. En effet, c'est précisément en invoquant cette expression et le renvoi qu'elle opère aux législations et pratiques nationales que le Royaume-Uni a défendu la légalité des dispositions litigieuses devant le juge national. Selon le gouvernement du Royaume-Uni, en effet, dans les termes où il est formulé l'article 7 de la directive laisse aux États membres le soin de déterminer les modalités tant de jouissance que d'acquisition du droit au congé, en les autorisant ainsi à trouver le point d'équilibre entre les exigences de protection du bien-être des travailleurs et celles du système économique national et des entreprises intéressées, spécialement des petites et moyennes entreprises.

21. C'est par contre, comme nous le verrons plus loin, une position très différente que défendent BECTU et la Commission, selon lesquels la marge de liberté laissée aux États membres par l'article 7 est beaucoup plus limitée.

Le droit au congé annuel payé en tant que droit social fondamental

22. Nous estimons que, pour répondre de façon appropriée au juge national, il convient de partir de loin et de situer d'abord le droit au congé annuel payé dans le cadre plus général des droits sociaux fondamentaux. Ce n'est en effet pas dans la directive sur le temps de travail que le droit visé trouve sa première consécration, puisqu'il compte en réalité depuis longtemps, au-delà de la durée de la période de congé garantie, au nombre des droits sociaux fondamentaux.

23. Dès 1948, la déclaration universelle a reconnu le droit au repos et prévu des limites raisonnables aux horaires de travail ainsi qu'un congé périodique rétribué (article 24) [6]. Ultérieurement, tant la charte sociale européenne approuvée en 1961 par le Conseil de l'Europe (article 2, paragraphe 3) [7] que le pacte des Nations unies de 1966 sur les droits économiques sociaux et culturels [article 7, sous d)] [8] ont spécifiquement prévu le droit aux congés payés comme l'expression du droit à des conditions de travail équitables et justes.

6 — Selon l'article 24, «toute personne a droit au repos et aux loisirs et notamment à une limitation raisonnable de la durée du travail et à des congés payés périodiques».

7 — Comme on le sait, la charte sociale européenne a été élaborée par le Conseil de l'Europe et adoptée à Turin le 18 octobre 1961; dans son article 2, paragraphe 3, les parties contractantes s'engagent «à assurer l'octroi d'un congé payé annuel de deux semaines au minimum». Le 3 mai 1996, la charte a fait l'objet d'une révision à Strasbourg et l'article 2, paragraphe 3, a été modifié en ce sens que le congé annuel minimal ne peut pas être inférieur à quatre semaines. Le Royaume-Uni a ratifié la charte le 11 novembre 1962, mais pas encore le texte révisé.

8 — L'article 7, sous d), reconnaît le droit qu'a toute personne à se voir assurer: «le repos, les loisirs, la limitation raisonnable de la durée du travail et les congés payés périodiques, ainsi que la rémunération des jours fériés».

24. Sur le plan communautaire, en outre, on sait que les chefs d'État ou de gouvernement ont consacré ce même droit au point 8 de la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, qu'ils ont adoptée lors du Conseil européen de Strasbourg de 1989 [9] et qui est citée dans le quatrième considérant de la directive sur le temps de travail [10].

25. Les actes que nous avons évoqués jusqu'à présent de façon générale et indistincte se différencient certainement à divers égards. En effet, comme on l'a vu, le contenu normatif n'est pas toujours identique, pas plus que ne l'est la portée normative, s'agissant dans certains cas de conventions internationales, dans d'autres de déclarations solennelles; leurs domaines subjectifs d'application sont aussi, de toute évidence, de portée différente. Il est néanmoins significatif que dans tous ces actes le droit à un congé annuel payé soit cité en termes non équivoques parmi les droits fondamentaux des travailleurs.

26. Il nous semble, par ailleurs, encore plus significatif que ce droit trouve aujourd'hui une confirmation solennelle dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée le 7 décembre 2000 par le Parlement européen, le Conseil et la Commission après avoir été approuvée par les chefs d'État et de gouvernement des États membres, souvent sur mandat exprès et spécifique des parlements nationaux [11]. À l'article 31, paragraphe 2, la charte déclare en fait 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». Cette déclaration, de l'aveu exprès du «Presidium» de la «Convention» qui a élaboré la charte, s'est d'une part inspirée précisément de l'article 2 de la charte sociale européenne et du point 8 de la charte communautaire des droits des travailleurs, et a, d'autre part, tenu dûment «compte de la directive 93/104/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail» [12].

27. Certes, tout comme certains actes précédemment cités, la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne s'est pas non plus vu reconnaître une portée normative authentique, c'est-à-dire est restée dénuée, du point de vue formel, de valeur contraignante autonome. Toutefois, même sans vouloir entrer dans le large débat déjà en cours sur les effets que, sous d'autres formes et par d'autres moyens, la charte pourrait en tout état de cause

9 — En particulier, selon la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs: «La réalisation du marché intérieur doit conduire à une amélioration des conditions de vie et de travail des travailleurs dans la Communauté européenne. Ce processus s'effectuera par un rapprochement dans le progrès de ces conditions, notamment pour la durée et l'aménagement du temps de travail et les formes de travail autres que le travail à durée indéterminée telles que le travail à durée déterminée, le travail à temps partiel, le travail intérimaire et le travail saisonnier» (point 7). Puis la charte déclare au point 8 que: «Tout travailleur de la Communauté européenne a droit au repos hebdomadaire et à un congé annuel payé dont les durées doivent être rapprochées dans le progrès, conformément aux pratiques nationales».

10 — Il convient également de rappeler que tant cette charte que la charte sociale européenne évoquée plus haut sont citées dans le préambule du traité UE et dans l'article 136 CE.

11 — JO C 364, p. 1.

12 — Texte des explications relatives au texte complet de la charte, tel qu'il figure dans le doc. CHARTE 4487/00 CONVENT 50, du 10 octobre 2000.

produire, il n'en reste pas moins qu'elle renferme des énonciations qui paraissent en grande partie reconnaître des droits déjà prévus ailleurs. Dans son préambule on peut lire que «[l]a présente charte réaffirme, dans le respect des compétences et des tâches de la Communauté et de l'Union, ainsi que du principe de subsidiarité, les droits qui résultent notamment des traditions constitutionnelles et des obligations internationales communes aux États membres, du traité sur l'Union européenne et des traités communautaires, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des Chartes sociales adoptées par la Communauté et par le Conseil de l'Europe, ainsi que de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes et de la Cour européenne des droits de l'homme».

28. Nous croyons donc que, dans un litige qui porte sur la nature et la portée d'un droit fondamental, il est impossible d'ignorer les énonciations pertinentes de la charte ni surtout son évidente vocation à servir, lorsque ses dispositions le permettent, de paramètre de référence substantiel pour tous les acteurs — États membres, institutions, personnes physiques et morales — de la scène communautaire. En ce sens, donc, nous estimons que la charte fournit la confirmation la plus qualifiée et définitive de la nature de droit fondamental que revêt le droit au congé annuel payé.

Portée du droit au congé payé

29. À la lumière de ce qui précède, on saisit mieux le sens et la portée du principe énoncé par l'article 7 de la directive visée, selon lequel «tout travailleur», rentrant dans le champ d'application de celle-ci, a le droit de bénéficier d'un congé annuel payé d'au moins quatre semaines; on comprend également mieux la raison pour laquelle la directive se soucie d'assurer une application complète et effective de ce droit. Comme droit social fondamental, en effet, le droit au congé payé a aussi dans la directive en question les caractéristiques d'un droit, pour utiliser les termes de la Commission, «automatique et inconditionnel» attribué à tout travailleur.

30. Précisément pour cette raison, du reste, ce droit est exclu des dérogations admises à un autre titre par la directive. Pour d'autres aspects de l'aménagement du temps de travail, en effet, la directive prévoit la possibilité de tenir compte de la particularité de certaines situations dans la fixation des périodes de repos et de la durée maximale de travail. Par exemple, pour certains groupes de travailleurs ou pour des secteurs d'activité déterminés, l'article 17 permet aux États membres de déroger à certaines dispositions de la directive énumérées limitativement. Or, l'article 7 relatif au congé annuel ne figure pas parmi ces dernières et il ne pourrait pas y être inclus par le biais d'une interprétation extensive de l'article 17, parce qu'il est, on le sait, de jurisprudence constante que toute dérogation à une disposition communautaire doit être expressément prévue et est d'interpré-

tation stricte. En l'espèce, d'ailleurs, les dérogations prévues par l'article 17 sont déjà en soi d'application stricte étant donné que le paragraphe 3 de cet article ne les autorise expressément qu'à condition que des périodes de repos compensateur soient accordées aux travailleurs concernés ou que, en cas d'impossibilité absolue, ceux-ci bénéficient d'une protection appropriée.

31. Il nous paraît également important pour bien saisir la portée du droit au congé annuel payé reconnu par l'article 7 de la directive que le paragraphe 2 de cette disposition prévoie l'interdiction, sauf en cas de fin de relation de travail, de convertir les congés en argent, c'est-à-dire l'interdiction de remplacer la période minimale de congé annuel payé par une indemnité financière; et ce dans le but évident d'éviter que le travailleur, attiré par le gain ou sous la pression de son employeur, renonce à son droit. Cela confirme entre autres — et le point mérite d'être souligné — que, conformément à son objectif «de garantir un meilleur niveau de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs» (premier considérant), la directive vise à protéger non seulement l'intérêt de l'individu, mais aussi un intérêt social à caractère plus général: celui de la santé et de la sécurité des travailleurs.

Les limitations possibles du droit au congé

32. Nous en venons maintenant à la question posée par le juge national, à savoir l'interprétation de l'article 7, paragraphe 1, de la directive, dans la partie où il précise que le droit des travailleurs au congé annuel payé d'au moins quatre semaines est reconnu «conformément aux conditions d'obtention et d'octroi prévues par les législations et/ou pratiques nationales». Comme on l'a vu, en effet, c'est précisément là-dessus que le Royaume-Uni s'appuie pour légitimer les limites au droit visé introduites dans ses dispositions d'application de la directive.

33. Nous disons tout de suite, cependant, que, à notre avis, le gouvernement du Royaume-Uni attribue à l'expression précitée une portée excessive et que les limitations qu'il impose au droit au congé vont au-delà de ce que la directive permet, étant donné qu'elles finissent par exclure complètement, dans les cas concernés, l'acquisition de ce droit.

34. Nous n'entendons évidemment pas nier que l'expression en question implique un renvoi aux législations nationales et donc la reconnaissance d'une marge d'intervention des États membres afin de définir les modalités de jouissance du droit au congé. En particulier, comme le note aussi la Commission, le renvoi vise à permettre aux États membres de définir un cadre normatif qui régisse les aspects organisationnels et procéduraux de jouissance des congés, tels que la planification des périodes de congé, l'obligation éventuelle du travailleur de notifier au préalable à l'em-

ployeur la période de congé qu'il entend prendre, l'imposition d'une période minimale de travail avant de pouvoir bénéficier du congé, les critères pour le calcul proportionnel du droit au congé annuel lorsque la durée de la relation de travail est inférieure à un an, etc. Mais il s'agit précisément de mesures destinées à fixer les «conditions d'obtention et d'octroi» du droit au congé, et comme telles autorisées par la directive. Ce qui en revanche ne nous paraît pas autorisé, c'est que l'intervention des législations et/ou pratiques nationales puisse se dérouler dans une liberté absolue (ou quasiment) et aille jusqu'à exclure dans certains cas la naissance même de ce droit.

35. Or tel est précisément l'effet des dispositions britanniques visées en l'espèce. Celles-ci prévoient expressément que « le droit au congé ne prend naissance que lorsque le travailleur a été employé de manière ininterrompue pendant treize semaines» (article 13, paragraphe 7, des règlements d'application) avec pour conséquence que les travailleurs ayant un contrat de travail de durée inférieure aux treize semaines, comme beaucoup parmi des adhérents de BECTU, ne pourraient jamais, ou seulement rarement, acquérir le droit au congé.

36. Différentes considérations plaident contre cette solution. En premier lieu, et à titre principal, il nous semble qu'elle trahit le sens et la portée de la directive et du principe qu'elle énonce clairement et protège. Le droit au congé, comme on l'a vu, a la nature d'un droit fondamental et il est comme tel également prévu par la directive concernée. Interpréter le renvoi aux législations nationales comme pouvant permettre des limitations qui conduisent à la suppression totale de ce droit serait, en l'absence d'indication précise et claire en ce sens, certainement contraire aux finalités de la directive et à la nature du droit qu'elle prévoit. Du point de vue de l'application du droit communautaire, en outre, cela signifierait faire dépendre de la législation des États membres non pas les modalités spécifiques d'exercice d'un droit prévu par une directive et donc protégé au niveau communautaire, mais l'attribution même d'un tel droit.

37. Mais, même si elle est importante, telle n'est pas la seule implication de la législation britannique qui paraît peu conforme au système créé par la directive. En effet, cette législation introduit en outre subrepticement, sous l'aspect qui nous intéresse ici, une distinction entre les rapports de travail à durée déterminée et ceux à durée indéterminée que la directive ne prévoit pas et qui ne peut certainement pas être déduite par voie d'interprétation, étant donné la nature maintes fois soulignée du droit en question et les critères restrictifs à suivre pour les éventuelles limitations de celui-ci.

38. On peut encore relever que la législation britannique visée aboutit à réduire à néant la disposition précitée de l'article 7, paragraphe 2. Si, en effet, le droit au congé ne naît pas pour des contrats de durée inférieure à treize semaines, les travailleurs

qui sont dans cette situation, n'ayant aucun droit au congé, ne pourront pas non plus prétendre au paiement de l'indemnité financière qui, selon la disposition précitée, doit être payée en remplacement au travailleur qui a droit au congé, en cas d'interruption anticipée de la relation de travail. Le résultat est que le travailleur dont la relation de travail prend fin avant les treize semaines prescrites ne jouira ni des périodes de congé (prorata) acquises jusque-là ni de l'indemnité financière de remplacement qui lui permettrait, en principe, de prendre quoi qu'il en soit une période de repos avant de conclure un nouveau contrat de travail. Tout cela, évidemment, aussi au détriment des objectifs de la directive, qui sont de protéger la sécurité et la santé des travailleurs et de leur garantir un niveau élevé de protection, et sans tenir compte, en outre, comme le signale la Commission, des abus auxquels pourrait se prêter un système comme celui prévu par la législation britannique, en encourageant le recours à des contrats de durée inférieure aux treize semaines de la part des employeurs, dans le but de tourner la réglementation générale.

La «souplesse» dans l'application de la directive

39. Malgré ce qui précède, le gouvernement du Royaume-Uni défend avec insistance une interprétation extensive de la marge de liberté accordée aux États membres par l'article 7 de la directive, en invoquant à l'appui de celle-ci quelques arguments que nous allons examiner ci-après.

40. En premier lieu, il rappelle que la directive elle-même déclare, dans son dix-septième considérant, qu'«il convient de prévoir une certaine souplesse dans l'application de certaines dispositions de la présente directive, tout en assurant le respect des principes de la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs».

41. Il nous semble, cependant, que ce considérant n'ajoute ni n'enlève rien à ce que nous avons dit plus haut. La raison en est non seulement que, de toute évidence, comme tous les considérants des actes normatifs, il a uniquement pour fonction de motiver les dispositions de fond de l'acte, et pas d'édicter des normes autonomes; mais surtout qu'il n'a pas, sur le point qui nous intéresse, des conséquences différentes de celles que nous avons déduites un peu plus haut de l'expression de l'article 7 sur laquelle la question examinée attire notre attention (voir points 34 et suivants). Dans ce cadre, en effet, l'opportunité d'une certaine souplesse n'a jamais été contestée, d'autant plus qu'elle est en partie énoncée par cette disposition. D'autre part, la souplesse à laquelle le dix-septième considérant fait référence est garantie également sur un plan plus général par les dispositions de la directive qui prévoient de multiples combinaisons de périodes de référence, dérogations et

exemptions. Le véritable problème apparaît toutefois lorsqu'on en vient à définir les limites infranchissables de cette souplesse; et, à cet égard, il ne nous semble pas que le considérant en cause autorise des conclusions différentes de celles que nous avons indiquées précédemment. Opportunément, du reste, l'avocat général Léger a parlé de «grande flexibilité de la directive», mais en soulignant en même temps qu'«il est inhérent à une législation en matière de santé et de sécurité que la flexibilité dans son application ne puisse être infinie, sauf à admettre qu'elle perde toute utilité en considération de l'objectif pour lequel elle a été adoptée» [13].

42. Contrairement à ce que voudrait le gouvernement du Royaume-Uni, on ne saurait pas davantage trouver confirmation d'une plus grande souplesse de l'article 7 dans le fait que la réglementation communautaire sur le droit au congé annuel aurait été appliquée de façon différente par les États membres. Cet argument doit, à notre avis, être rejeté sur la base d'un double ordre de considérations.

43. En premier lieu, il n'est pas dit que la diversité se soit nécessairement traduite aussi dans une absence de conformité de la législation nationale par rapport à la réglementation communautaire. Même en admettant en tout état de cause que les législations ou pratiques de certains États membres se soient avérées non conformes à la directive, un principe fondamental bien connu de l'ordre juridique communautaire nous porte à conclure que les autres États membres n'en seraient pas pour autant exonérés du devoir de respecter correctement les obligations que leur impose le droit communautaire.

44. Au-delà de ces hypothèses, ensuite, nous devons observer que l'éventuelle existence de différences entre les États membres est, dans certaines limites, dans la nature même de directives comme celle examinée ici, c'est-à-dire de directives qui, comme l'ont aussi observé BECTU et la Commission, en application de l'article 118 A du traité ont comme objectif «l'harmonisation, dans le progrès, des conditions existant» dans le milieu du travail. Comme la Cour l'a rappelé dans son arrêt du 12 novembre 1996, cité à plusieurs reprises: «la réalisation d'un tel objectif par voie de prescriptions minimales suppose nécessairement une action d'envergure communautaire qui, du reste, laisse, comme en l'occurrence, dans une large mesure aux États membres le soin de prendre les modalités d'application nécessaires» [14].

45. Mais il s'agit précisément de «modalités d'application», et non pas de la définition de la portée même de l'action communautaire. Si en effet tout État membre était libre de déterminer cette portée, il serait matériellement impossible de réussir à

13 — Conclusions dans l'affaire Royaume-Uni/Conseil, précitée, point 142.

14 — Arrêt Royaume-Uni/Conseil, précité, point 47. Voir également arrêt du 3 octobre 2000 (C-303/98, Rec. p. I-7963, point 68).

assurer des niveaux comparables de protection et donc l'objectif même de l'harmonisation. C'est pour cette raison que, en application de l'article 118 A du traité CE, la directive édicte des «prescriptions minimales», c'est-à-dire qu'elle impose aux États membres un standard impératif, qui ne peut être dépassé que dans un sens plus favorable au bénéficiaire. Il s'agit, du reste, d'une technique largement utilisée dans la réglementation en matière sociale et, plus généralement, dans les actes internationaux de protection des droits de l'homme, technique qui trouve sa raison d'être dans l'objectif d'améliorer les conditions des travailleurs, mais à laquelle n'est pas non plus étrangère une finalité de nature différente. L'objectif d'assurer un niveau minimal de protection comparable entre les différents États membres répond en effet aux nécessités de la concurrence d'éviter des formes de dumping social, c'est-à-dire d'éviter, en dernière analyse, que l'économie d'un État membre puisse tirer avantage de l'adoption de dispositions moins protectrices que celles des autres États membres.

46. Au-delà donc des simples «modalités d'application» du droit au congé, la liberté (ou la souplesse) qui reste aux États membres est uniquement d'accroître et certainement pas de réduire la protection des travailleurs en dessous des niveaux prévus. Comme nous l'avons rappelé plus haut, l'article 118 A du traité édicte des «prescriptions minimales» «dans le progrès», ce qui, comme le relève la Cour dans l'arrêt Royaume-Uni/Conseil, précité à maintes reprises, ne signifie pas limiter «l'intervention communautaire au plus petit dénominateur commun, voire même au niveau de protection le plus bas établi par les différents États membres», mais signifie que «les États sont libres d'accorder une protection renforcée par rapport à celle, le cas échéant, élevée qui résulte du droit communautaire» (point 56). Autrement dit, les dérogations au standard minimal fixé par la directive ne peuvent aller que dans une seule direction: et il ne nous semble pas que celle suivie par la législation britannique soit précisément la bonne direction.

Le droit au congé et les exigences des entreprises

47. Cela dit sur le plan de l'interprétation de l'article 7 de la directive, nous devons maintenant observer que la législation britannique en cause ne se justifie, à notre avis, pas davantage sur la base d'un autre argument important invoqué par le défendeur dans l'affaire au principal.

48. Selon le gouvernement du Royaume-Uni, en effet, le fait que les travailleurs ayant un contrat de travail inférieur aux treize semaines ne puissent pas acquérir de façon progressive et proportionnelle le droit au congé annuel (article 13, paragraphe 7, des règlements d'application) représente un point d'équilibre entre, d'une part, la prétention légitime des travailleurs à des congés annuels payés afin de garantir la qualité de leurs conditions de santé et de sécurité et, d'autre part, la nécessité pour les entreprises, en particulier petites et moyennes, de ne pas supporter de charges administratives et financières excessives (comme le recommande aussi l'article

118 A, paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité. Dans ce sens, la limitation prévue par la législation britannique serait adaptée et proportionnée par rapport à l'objectif de la directive de garantir la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs. Selon le défendeur, en effet, il ne faut pas qu'un travailleur bénéficie du congé annuel dès le premier jour d'emploi, parce que ce n'est qu'après une certaine période ininterrompue de travail que le congé devient nécessaire pour compenser la fatigue engendrée par le travail accompli; durant les premières semaines, en revanche, le travailleur serait en tout cas en mesure de récupérer grâce aux repos journaliers et hebdomadaires.

49. Comme nous l'avons dit un peu plus haut, ce raisonnement ne nous paraît pas convaincant. Nous en examinerons le développement eu égard à l'un et l'autre aspects évoqués: celui relatif aux conditions de santé et de sécurité des travailleurs et celui relatif aux charges qu'entraîne le congé annuel en particulier pour les petites et moyennes entreprises.

50. En ce qui concerne le premier, nous craignons que l'argument du gouvernement du Royaume-Uni repose sur une équivoque. S'il est vrai en effet que la nécessité d'un repos prolongé, comme celui que procurent les vacances, ne naît qu'après une période de travail d'une certaine longueur, cela ne signifie pas qu'il soit permis de priver le travailleur du droit d'acquérir des jours de congé dès le premier jour de travail. En d'autres termes, c'est une chose de limiter la possibilité de prendre le congé avant que se soit écoulé un certain temps depuis le début de la relation de travail, sans toutefois empêcher que cette période ne soit prise en compte pour le calcul du prorata de jours de congé qui pourront être pris ultérieurement; c'en est une autre, par contre, d'imposer une période minimale de travail — en l'espèce treize semaines — comme condition pour acquérir le droit au congé. Cela sans compter que, comme nous l'avons déjà observé, cette seconde solution conduirait à un résultat paradoxal et inacceptable, dans la mesure où un travailleur qui exerce habituellement son activité professionnelle sur la base de contrats de durée inférieure aux treize semaines ne réussirait non seulement jamais à acquérir de droit au congé, mais il ne pourrait pas non plus percevoir l'indemnité financière visée à l'article 7, paragraphe 2, de la directive.

51. En ce qui concerne ensuite l'autre élément mis dans la balance, à savoir celui relatif aux charges excessives qu'un régime plus généreux en matière de droit au congé entraînerait pour les entreprises, nous dirons d'abord de façon générale que la directive visée souligne dans son cinquième considérant «que l'amélioration de la sécurité, de l'hygiène et de la santé des travailleurs au travail représente un objectif qui ne saurait être subordonné à des considérations de caractère purement économique» [15]. Et nous dirons aussi à titre préliminaire, en ce qui concerne spécifiquement les éventuelles conséquences de ces charges pour les petites et moyennes entreprises, que la législation britannique a une

15 — Sur ce point, voir aussi arrêt Royaume-Uni/Conseil, précité, point 28.

portée générale, en ce sens qu'elle ne prévoit aucune différence de régime selon que les employeurs sont de petites, moyennes ou grandes entreprises.

52. Cela dit, nous rappelons que la Cour a précisé, dans l'arrêt Royaume-Uni/Conseil, précité, (point 44) que l'article 118 A, paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité ne comporte aucune interdiction absolue d'adopter des dispositions contraignantes à l'égard des petites et moyennes entreprises [16]. Et plus spécifiquement encore, elle a souligné dans cet arrêt que, en adoptant la directive en cause, le législateur communautaire a déjà pris en considération les conséquences éventuelles pour ces entreprises de l'aménagement du temps de travail que la directive prévoit. Il a donc déjà évalué les diverses exigences en jeu et n'a pas estimé devoir prévoir des dérogations ou dispositions particulières en plus de celles déjà rappelées [par exemple, la mise en place d'une période transitoire pour la pleine application du droit au congé, visée à l'article 18, paragraphe 1, sous b)] (points 44 et 64). Il est presque inutile de souligner que cette attitude du législateur communautaire l'a emporté devant la Cour sur les griefs du gouvernement du Royaume-Uni.

53. Pour cet ensemble de motifs nous estimons pouvoir conclure que la législation nationale en cause n'est pas conforme à l'article 7 de la directive sur le temps de travail, qui garantit à tout travailleur relevant de son champ d'application le droit à une période minimale de quatre semaines de congés payés pour toute année de travail. Des législations ou pratiques nationales peuvent en effet réglementer l'exercice de ce droit en prévoyant les conditions et modalités d'acquisition ou de jouissance de façon proportionnelle au travail effectivement accompli; elles ne peuvent par contre pas aller jusqu'à exclure la naissance du droit, en la subordonnant à l'accomplissement d'une période minimale d'activité professionnelle au service du même employeur.

16 — Dans ce sens, voir aussi arrêt du 30 novembre 1993, Kirsammer-Hack (C-189/91, Rec. p. I-6185, point 34).

Sur la seconde question

54. La seconde question n'a été posée qu'en cas de réponse affirmative à la première, c'est-à-dire pour le cas où la limitation du droit au congé prévue par la législation du Royaume-Uni serait jugée légitime. Dans cette hypothèse, la High Court demande quels sont les éléments que le juge national doit prendre en considération pour apprécier si une période minimale déterminée de travail auprès du même employeur est licite et proportionnée; en particulier, elle souhaite savoir si un État membre peut légitimement tenir compte des frais qu'entraîne pour l'employeur la reconnaissance du droit au congé annuel payé à des travailleurs employés moins de treize semaines.

55. Étant donné que nous avons proposé de répondre par la négative à la première question, nous nous limiterons à de très brèves réflexions sur la question que nous

venons de résumer. En particulier, nous nous bornerons à relever que, dans les observations présentées sur cette question, le gouvernement du Royaume-Uni trouve les éléments à prendre en compte pour justifier les limitations supposées au droit au congé dans la durée de la période minimale, dans l'effet nocif que la limitation pourrait éventuellement avoir sur la santé du travailleur et dans les coûts (mineurs) qui pourraient en résulter pour les entreprises. Il s'appuie en somme sur les mêmes éléments qui, à différents titres, ont déjà été examinés dans le cadre de la première question, de sorte que nous ne voyons pas de raisons de nous écarter de la position que nous avancée ci-dessus.

56. Tout ce que nous pouvons ajouter, par simple souci d'exhaustivité, c'est que, même en admettant que les États membres puissent poser des limites non prévues par la directive à l'acquisition du droit au congé annuel visé à l'article 7, ces limites ne pourraient se justifier que s'il était établi qu'elles sont strictement nécessaires à la réalisation de l'objectif de la directive; en tout état de cause, ces limites ne pourraient en aucun cas être exclusivement justifiées par les coûts que leur absence engendrerait pour l'employeur.

Conclusions

57. Sur la base des considérations qui précèdent, nous proposons donc à la Cour de répondre comme suit aux questions du juge national:

« L'expression 'conformément aux conditions d'obtention et d'octroi prévues par les législations et/ou pratiques nationales' figurant à l'article 7 de la directive 93/104/CE du Conseil, du 23 novembre 1993, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, s'oppose à ce qu'un État membre adopte une législation nationale en vertu de laquelle un travailleur ne commence à acquérir de droit au congé annuel payé prévu à l'article 7 (ou à en tirer un quelconque avantage en découlant) qu'après l'écoulement d'une période minimale de travail auprès du même employeur, même si une fois cette période minimale écoulée l'activité exercée entre-temps est prise en compte pour calculer son droit au congé. »