CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M^{ME} JULIANE KOKOTT

présentées le 9 mars 2006¹

I — Introduction

1. Par le présent recours en manquement, la Commission des Communautés européennes reproche au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord que certaines de ses dispositions de droit interne relatives au temps de travail des travailleurs et/ou les lignes directrices y afférentes violent le droit communautaire.

2. Le litige porte notamment sur la question de savoir si le Royaume-Uni a adopté l'ensemble des mesures nécessaires à la mise en œuvre du droit au repos journalier et hebdomadaire des travailleurs. Ce sont les lignes directrices adoptées par le ministère du Commerce et de l'Industrie selon lesquelles les employeurs ne sont pas obligés de veiller au respect effectif de ces périodes de repos qui sont en cause.

3. Par ailleurs, se pose la question de savoir si le droit communautaire permet de prévoir des exceptions aux durées maximales du

travail hebdomadaire et du travail de nuit en ce qui concerne les travailleurs dont seulement une partie du temps de travail est mesurée ou prédéterminée ou ne peut être déterminée qu'en partie par les travailleurs eux-mêmes.

II — Cadre juridique

A — *La réglementation communautaire*

4. Le droit communautaire applicable en la matière est la directive 93/104/CE du Conseil, du 23 novembre 1993, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail² (ci-après la «directive» ou la «directive sur le temps de travail»). Selon l'article 1^{er}, paragraphe 1, de celle-ci, la

2 — JO L 307, p. 18. La 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, p. 9) a remplacé la directive 93/104 et est entrée en vigueur le 4 août 2004. Pour ce qui nous intéresse, les deux directives sont pour l'essentiel identiques.

1 — Langue originale: l'allemand.

directive sur le temps de travail fixe des prescriptions minimales de sécurité et de santé en matière d'aménagement du temps de travail.

exercée, n'est pas mesurée et/ou prédéterminée ou peut être déterminée par les travailleurs eux-mêmes [...]

[...]

5. Les articles 3 et 5 de la directive réglementent les périodes minimales de repos journalier et hebdomadaire. Il en résulte que les États membres sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour que tout travailleur bénéficie d'une période minimale de repos de onze heures consécutives au cours de chaque période de vingt-quatre heures (article 3) et d'une période minimale de repos sans interruption de vingt-quatre heures au cours de chaque période de sept jours, à laquelle s'ajoutent les onze heures de repos journalier (article 5, premier alinéa).

B — *La réglementation nationale*

7. Au Royaume-Uni, la directive sur le temps de travail a été transposée dans l'ordre juridique interne par le règlement de 1998 relatif au temps de travail (Working Time Regulations 1998)³ (ci-après, les «WTR»). Les WTR sont entrés en vigueur le 1^{er} octobre 1998.

6. En raison des caractéristiques particulières de certaines activités, la directive permet aux États membres de déroger à certaines de ces dispositions, notamment aux règles relatives aux périodes minimales de repos et aux durées maximales du travail hebdomadaire et du travail de nuit. À cet égard, l'article 17, paragraphe 1, de la directive énonce:

8. Aux termes de l'article 10, paragraphe 1, des WTR, qui transpose l'article 3 de la directive sur le temps de travail en ce qui concerne le repos hebdomadaire:

«Dans le respect des principes généraux de la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs, les États membres peuvent déroger aux articles 3, 4, 5, 6, 8 et 16 lorsque la durée du temps de travail, en raison des caractéristiques particulières de l'activité

«Chaque travailleur adulte a droit, au cours de chaque période de vingt-quatre heures qu'il travaille pour son employeur, à une période de repos de onze heures consécutives.»

³ — Working Time Regulations 1998, S.I. 1998, n° 1833.

9. L'article 11, paragraphe 1, des WTR, qui transpose les dispositions relatives au repos hebdomadaire de l'article 5 de la directive sur le temps de travail, prévoit:

«Sous réserve des dispositions du paragraphe 2, chaque travailleur adulte a droit, au cours de chaque période de sept jours qu'il travaille pour son employeur, à une période minimale de repos sans interruption de vingt-quatre heures.»

10. En outre, pour faciliter la compréhension des WTR par les employeurs et les travailleurs, le ministère du Commerce et de l'Industrie a publié des lignes directrices⁴. En ce qui concerne les périodes de repos journalier et hebdomadaire, la section 5 desdites lignes directrices prévoit:

«Les employeurs veillent à ce que les travailleurs *puissent* bénéficier de leur temps de repos, mais ne sont pas tenus de veiller à ce qu'ils le *prennent effectivement*.»⁵

4 — Ces lignes directrices ont pour titre *Your guide to the Working Time Regulations* et peuvent être consultées dans leur version de juillet 2003 sur le site Internet suivant: http://www.dti.gov.uk/er/work_time_regs/wtr_guide.pdf.

5 — La version anglaise énonce: «Employers must make sure that workers *can* take their rest, but are not required to make sure that they *do* take their rest» (p. 14 des lignes directrices). Nous soulignons comme dans l'original.

11. Par ailleurs, en 1999, l'article 20, paragraphe 2, des WTR a été adopté⁶ en application de l'article 17, paragraphe 1, de la directive sur le temps de travail. Cette disposition énonce:

«Lorsqu'une partie du temps de travail d'un travailleur est mesurée ou prédéterminée ou ne peut être déterminée par le travailleur lui-même, mais que les caractéristiques particulières de l'activité sont telles que, sans que l'employeur ne l'exige, le travailleur peut également accomplir un travail dont la durée n'est pas mesurée ou prédéterminée ou peut être déterminée par lui-même, l'article 4, paragraphes 1 et 2 et l'article 6, paragraphes 1, 2 et 7, ne s'appliquent qu'à la partie de son travail qui est mesurée ou prédéterminée ou qui ne peut être déterminée par le travailleur lui-même.»⁷

III — La procédure précontentieuse et le recours

12. Par courrier du 21 mars 2002, la Commission a critiqué le fait que l'article 20,

6 — La modification a été introduite le 16 décembre 1999 par l'article 4 des WTR (S.I. 1999, n° 3372) et est entrée en vigueur le 17 décembre 1999.

7 — Les articles 4 et 6 des WTR fixent les durées maximales du travail hebdomadaire et du travail de nuit.

paragraphe 2, des WTR allait de manière illégale au-delà de la dérogation prévue à l'article 17, paragraphe 1, de la directive et que les mesures d'application recommandées par les lignes directrices du ministère du Commerce et de l'Industrie étaient contraires aux objectifs de ladite directive.

paragraphe 2, CE. Elle concluait initialement à ce qu'il plaise à la Cour:

— constater que:

13. Le gouvernement du Royaume-Uni a répondu par courrier du 31 mai 2002. Selon lui, les règles internes de transposition, en ce compris les lignes directrices, étaient conformes aux exigences de la directive.

1) en appliquant la dérogation aux travailleurs dont une partie du temps de travail n'est pas mesurée ou prédéterminée ou peut être déterminée par le travailleur lui-même, et

14. Le 2 mai 2003, la Commission a émis un avis motivé reprenant ses griefs. Elle y invitait le Royaume-Uni à prendre les mesures nécessaires dans un délai de deux mois à compter de la notification de cet avis.

2) en n'adoptant pas les mesures nécessaires à la mise en œuvre des droits aux repos journalier et hebdomadaire,

15. Toutefois, par lettre du 30 juin 2003, le gouvernement du Royaume-Uni confirmait sa position exprimée antérieurement.

le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 17, paragraphe 1, de la directive 93/104 et 249 CE;

16. C'est dans ces conditions que la Commission a introduit, le 23 novembre 2004, un recours fondé sur l'article 226,

— condamner le Royaume-Uni aux dépens.

17. Le 26 janvier 2006, la Commission a reformulé partiellement sa demande lors de la procédure orale devant la Cour. Elle conclut désormais à ce qu'il plaise à la Cour:

- constater que le Royaume-Uni
 - 1) a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 17, paragraphe 1, de la directive 93/104 et 249 CE en appliquant la dérogation aux travailleurs dont une partie du temps de travail n'est pas mesurée ou prédéterminée ou peut être déterminée par le travailleur lui-même, et
 - 2) a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 249 CE relatif à la mise en œuvre des droits aux repos journalier et hebdomadaire en maintenant ses lignes directrices officielles dans leur version actuelle;

— condamner le Royaume-Uni aux dépens.

18. Le Royaume-Uni conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours;

— condamner la Commission aux dépens.

19. Dans la procédure précontentieuse, la Commission avait également critiqué la situation juridique du Royaume-Uni en ce qui concerne le calcul de la durée du travail de nuit, telle qu'elle résultait de l'article 6, paragraphe 6, des WTR et des lignes directrices du ministère du Commerce et de l'Industrie. Elle violerait l'article 8 de la directive lu conjointement avec les considérants 11 et 12 de celle-ci. Le Royaume-Uni a alors modifié les dispositions en cause dans le délai prescrit⁸. Par conséquent, la Commission renonce à ce dernier grief.

IV — Analyse

A — Sur le premier grief, tiré de l'incompatibilité de la dérogation prévue à l'article 20, paragraphe 2, des WTR avec l'article 17, paragraphe 1, de la directive

20. Le premier grief de la Commission a pour objet l'article 20, paragraphe 2, des

⁸ — L'article 6, paragraphe 6, des WTR a été abrogé par les Working Time (Amendment) Regulations 2002 (S.I. 2002, n° 3128) entrées en vigueur le 6 avril 2003. La section 3 des lignes directrices du ministère du Commerce et de l'Industrie dans sa version de juillet 2003 a été modifiée.

WTR dans sa version de 1999, selon lequel les durées maximales du travail hebdomadaire et du travail de nuit ne sont reconnues au travailleur que pour *la partie du temps de travail* «qui est mesurée, prédéterminée ou qui ne peut être déterminée par le travailleur lui-même».

21. La Commission soutient que cette disposition ne relève pas de la possibilité de dérogation prévue à l'article 17, paragraphe 1, de la directive. En effet, cette dérogation ne s'appliquerait qu'au travailleur dont le temps de travail *dans son ensemble* n'est pas mesuré ou prédéterminé ou peut être déterminé par le travailleur lui-même. En revanche, elle ne permettrait pas une application limitée de la disposition à la partie du temps de travail allant au-delà de la durée maximale du travail hebdomadaire et du travail de nuit telle que l'article 20, paragraphe 2, des WTR la prévoirait dans le cas où le temps de travail n'est que *pour partie* non mesuré et/ou non prédéterminé ou seulement déterminé par le travailleur lui-même.

22. Il est de jurisprudence constante que, pour déterminer la portée d'une disposition de droit communautaire, il y a lieu de tenir compte à la fois de ses termes, de son contexte et de ses finalités⁹.

⁹ — Voir, récemment, arrêt du 8 décembre 2005, Jyske Finans (C-280/04, Rec. p. I-10683, point 34). Voir, également, arrêts du 7 juin 2005, VEMW e.a. (C-17/03, Rec. p. I-4983, point 41), et du 8 septembre 2005, Mobilstar et Belgacom Mobile (C-544/03 et C-545/03, Rec. p. I-7723, point 39).

23. En l'espèce, il résulte à la fois des termes de l'article 17, paragraphe 1, de la directive, du contexte législatif de ses dispositions ainsi que de sa finalité que les dérogations aux durées maximales du travail hebdomadaire et du travail de nuit fixées en droit communautaire sont uniquement permises lorsque le temps de travail *considéré dans son ensemble*, en raison des caractéristiques particulières de l'activité exercée, n'est pas mesuré et/ou prédéterminé ou lorsque le temps de travail *considéré dans son ensemble* peut être déterminé par les travailleurs eux-mêmes. En revanche, les dérogations ne sont pas applicables lorsque seulement certains éléments du temps de travail présentent de telles caractéristiques.

24. Par conséquent, les *termes* de l'article 17, paragraphe 1, de la directive font référence «à la durée du temps de travail» dans son ensemble et non pas à certaines parties de celle-ci. De même, «l'activité exercée», dont les caractéristiques particulières justifient un régime dérogatoire aux dispositions générales de la directive en ce qui concerne les périodes minimales de repos journalier et de repos hebdomadaire effectives, est mentionnée au singulier. Dès lors, il y a lieu de procéder à une appréciation globale de l'activité du travailleur en cause et non pas à celle de la nature particulière de certaines tâches relevant de cette activité.

25. Le *contexte législatif* dans lequel se situe la dérogation prévue à l'article 17, paragraphe 1, de la directive conforte cette thèse. Ainsi, selon la définition donnée à l'article 2, paragraphe 1, de la directive, la notion de

«temps de travail» comprend «toute période durant laquelle le travailleur est au travail, à la disposition de l'employeur et dans l'exercice de son activité ou de ses fonctions [...]»¹⁰. Une nouvelle fois, on fait référence à l'activité du travailleur dans son ensemble et il n'est pas fait de distinction entre les différentes parties de celle-ci. C'est la raison pour laquelle l'interprétation systématique montre également que la notion de temps de travail forme un tout qui est défini par la nature générale de l'activité du travailleur et non par les caractéristiques de certaines tâches particulières accomplies par celui-ci.

26. La même conclusion s'impose également au vu de la *finalité de protection du travailleur* sur laquelle se fonde l'ensemble de la directive de façon tout à fait déterminante et qui, par ailleurs, se retrouve explicitement à l'article 17, paragraphe 1, de celle-ci¹¹.

27. Ainsi qu'il ressort à la fois de l'article 118 A du traité CE¹², qui constitue la base juridique de la directive, des premier, quatrième, septième et huitième considérants de celle-ci, ainsi que du libellé même de son article 1^{er}, paragraphe 1, la directive vise à fixer les prescriptions minimales destinées à

améliorer les conditions de vie et de travail des travailleurs par un rapprochement des dispositions nationales concernant, notamment, la durée du temps de travail¹³.

28. De plus, selon les dispositions susmentionnées, l'harmonisation au niveau communautaire en matière d'aménagement du temps de travail vise à garantir un meilleur niveau de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs, en faisant bénéficier ceux-ci de périodes minimales de repos journalier et hebdomadaire et de périodes de pause adéquates, ainsi qu'à prévoir un plafond pour la durée moyenne de la semaine de travail¹⁴.

29. La charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs¹⁵, à laquelle la directive sur le temps de travail fait explicitement référence¹⁶, prévoit également à son point 7 que la réalisation du

10 — Nous soulignons.

11 — Voir le début de la phrase de cette disposition: «Par le respect des principes généraux de la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs [...]».

12 — Les articles 117 à 120 du traité CE ont été remplacés par les articles 136 CE à 143 CE.

13 — Arrêts du 26 juin 2001, BECTU (C-173/99, Rec. p. I-4881, point 37); du 9 septembre 2003, Jaeger (C-151/02, Rec. p. I-8389, point 45); du 5 octobre 2004, Pfeiffer e.a. (C-397/01 à C-403/01, Rec. p. I-8835, point 91); du 12 octobre 2004, Wippel (C-313/02, Rec. p. I-9483, point 46), et du 1^{er} décembre 2005, Dellas e.a. (C-14/04, Rec. p. I-10253, point 40). Voir, également, arrêt du 12 novembre 1996, Royaume-Uni/Conseil (C-84/94, Rec. p. I-5755, points 75 à 77).

14 — Arrêt du 3 octobre 2000, Simap (C-303/98, Rec. p. I-7963, point 49), et arrêts précités BECTU (point 38); Jaeger (points 46 et 92); Pfeiffer e.a. (points 76, 82 et 91); Wippel (point 47), et Dellas e.a. (point 41). Voir, également, arrêt Royaume-Uni/Conseil, précité (points 45 et 75).

15 — La charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs a été adoptée sous forme d'une déclaration lors du Conseil européen de Strasbourg du 9 décembre 1989. Cette déclaration a été signée par onze chefs d'État ou de gouvernement des douze États membres d'alors et n'a pas été publiée au *Journal officiel*. Voir, à cet égard, les conclusions de la présidence, Bull. CE 12-1989, n° 1.1.10.

16 — Quatrième considérant de la directive sur le temps de travail.

marché intérieur doit conduire à une amélioration des conditions de vie et de travail des travailleurs dans la Communauté européenne et que ce processus concerne également la durée du travail et l'aménagement du temps de travail. Au point 8 de cette charte, il est ajouté que chaque travailleur de la Communauté a droit notamment au repos hebdomadaire dont les durées dans les États membres doivent être rapprochées dans le progrès, conformément aux pratiques nationales.

conformément à la finalité de cette directive, à savoir garantir la protection de la sécurité et de la santé de l'ensemble des travailleurs, les possibilités de dérogations prévues à l'article 17, paragraphe 1, de celle-ci doivent être limitées aux cas dans lesquels *l'ensemble du temps de travail* et non une partie de celui-ci, en raison des caractéristiques particulières de l'activité exercée, ne peut être mesurée et/ou prédéterminée ou encore les cas dans lesquels *l'ensemble du temps de travail* peut être déterminé par les travailleurs eux-mêmes.

30. C'est sur cette toile de fond que les dispositions de la directive relatives à la durée maximale du temps de travail et aux périodes minimales de repos sont considérées, selon la jurisprudence constante, comme des règles du droit social communautaire revêtant une importance particulière dont doit bénéficier chaque travailleur en tant que prescriptions minimales destinées à assurer la protection de sa sécurité et de sa santé¹⁷.

32. Si l'on appliquait également les dérogations de l'article 17, paragraphe 1, de la directive aux cas dans lesquels le temps de travail ne peut être *qu'en partie* mesuré, prédéterminé ou déterminé par le travailleur lui-même, il y aurait alors un risque de contourner les règles concernant les durées maximales du travail hebdomadaire et du travail de nuit fixées par le droit communautaire. En effet, dans de tels cas, les durées maximales autorisées du travail hebdomadaire ou du travail de nuit seraient déjà totalement ou en grande partie épuisées avec la partie des activités du travailleur pour laquelle la durée du temps de travail est mesurée, prédéterminée ou non déterminée par le travailleur lui-même. Dans un tel cas, pour remplir ses autres tâches qui, en raison de leurs caractéristiques particulières, ne se prêtent pas à ce que leur durée soit mesurée ou à ce qu'elle soit prédéterminée ou encore à ce qu'elle puisse être déterminée par le travailleur lui-même, le travailleur devrait alors dépasser les durées maximales du travail hebdomadaire ou du travail de nuit autorisées.

31. Par conséquent, les exceptions aux règles susmentionnées, telles que les possibilités de dérogations prévues à l'article 17, paragraphe 1, de la directive, doivent être interprétées strictement¹⁸. Par conséquent,

17 — Arrêts précités BECTU, points 43 et 47; Pfeiffer e.a., point 100; Wippel, point 47, et Dellas e.a., point 49.

18 — Voir également, en ce sens, arrêt Jaeger, précité (point 89), selon lequel, «en tant qu'exception au régime communautaire d'aménagement du temps de travail mis en place par la directive 93/104, les dérogations visées à l'article 17 de cette dernière doivent recevoir l'interprétation qui limite leur portée à ce qui est strictement nécessaire pour sauvegarder les intérêts que ces dérogations permettent de protéger» (c'est nous qui soulignons).

33. Compte tenu des considérations qui précèdent, il y a lieu de constater que le champ d'application de l'article 20, paragraphe 2, des WTR va au-delà des possibilités de dérogations prévues à l'article 17, paragraphe 1, de la directive et, partant, est contraire à cette disposition.

34. Dans son mémoire en défense, le Royaume-Uni a admis que l'article 20, paragraphe 2, des WTR «n'était pas nécessaire pour transposer correctement l'article 17, paragraphe 1, de la directive sur le temps de travail» et a accepté d'abroger cette disposition de droit interne. Par ailleurs, il est apparu à l'audience qu'un projet de modification en la matière fait l'objet d'un examen par les autorités du Royaume-Uni et que son entrée en vigueur est prévue pour le 6 avril 2006.

35. Toutefois, selon une jurisprudence constante, l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé et les changements intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte par la Cour. Dès lors, la simple annonce d'une modification de dispositions juridiques ou administratives n'est en aucun cas suffisante¹⁹.

36. Par conséquent, le manquement persistait à la date pertinente. Il y a lieu dès lors, au stade actuel de la procédure, de faire droit au grief de la Commission.

37. Lors de l'audience, la Commission a fait valoir qu'elle envisagerait le retrait de son premier grief dès que le règlement visant à l'abrogation de l'article 20, paragraphe 2, des WTR serait en vigueur. S'il devait y avoir un tel désistement partiel, l'objet du présent recours en manquement se limiterait alors au seul second grief de la Commission que nous examinerons ci-dessous.

B — Sur le second grief, tiré de l'absence de mesures adéquates de transposition du droit à des périodes minimales de repos journalier et de repos hebdomadaire

38. Par le second grief, la Commission soutient que le Royaume-Uni aurait violé ses obligations qui découlent de l'article 249 CE relatif à la transposition du droit aux périodes minimales de repos journalier et de repos hebdomadaire en maintenant en l'état ses lignes directrices officielles. Ce grief a pour objet les lignes directrices du ministère du Commerce et de l'Industrie dans lesquelles il est prévu que les employeurs doivent garantir que les travailleurs *puissent* prendre leur temps de repos, mais qu'ils ne sont pas tenus de veiller à ce qu'ils les *prennent effectivement*.

¹⁹ — Voir arrêt du 26 janvier 2006, Commission/Espagne (C-514/03, Rec. p. I-963, point 44).

39. Avant d'examiner ce grief quant au fond, il a lieu d'examiner tout d'abord la question de la recevabilité.

l'article 226 CE est circonscrit par la procédure précontentieuse prévue à cette disposition. Dès lors, le recours doit être fondé sur les mêmes motifs et moyens que l'avis motivé. Pour autant qu'un grief n'a pas été formulé dans l'avis motivé, il est irrecevable au stade de la procédure devant la Cour²⁰.

1. Sur la recevabilité

40. Selon le Royaume-Uni, le second grief serait irrecevable pour deux motifs.

43. Toutefois, on ne peut pas en déduire que, en toute hypothèse, une coïncidence parfaite entre l'énoncé des griefs dans la lettre de mise en demeure, le dispositif de l'avis motivé et les conclusions du recours doit exister dès lors que l'objet du litige n'a pas été étendu ou modifié²¹.

a) Critique relative à l'extension de l'objet du litige

41. Tout d'abord, le Royaume-Uni reproche à la Commission d'avoir étendu l'objet du litige au cours de la procédure en manquement. Il soutient que la requête de la Commission dépasse l'avis motivé. Ainsi, le second grief de l'avis motivé se serait limité aux lignes directrices du ministère du Commerce et de l'Industrie. En revanche, dans la requête, la Commission aurait soulevé un grief bien plus général tenant au défaut de mesures appropriées pour garantir une mise en œuvre complète et effective de la directive sans reprendre son grief qu'elle limitait initialement aux lignes directrices.

44. Dans la présente affaire, la Commission a expliqué, au point 22 de l'avis motivé, qu'elle n'avait pas d'objections à l'encontre des dispositions des WTR en tant que telles qui ont transposé les articles 3 et 5 de la directive sur le temps de travail en ce qui concerne les périodes minimales de repos hebdomadaire et de repos journalier. Toutefois, la pratique, telle qu'elle résulte des lignes directrices du ministère du Commerce et de l'Industrie, ne serait pas conforme à la

42. Il est de jurisprudence constante que l'objet d'un recours intenté en application de

20 — Arrêts du 15 janvier 2002, Commission/Italie (C-439/99, Rec. p. I-305, point 11); du 14 octobre 2004, Commission/France (C-340/02, Rec. p. I-9845, point 26), et du 10 novembre 2005, Commission/Autriche (C-29/04, Rec. p. I-9705, point 26). Voir, également, arrêt du 8 décembre 2005, Commission/Luxembourg (C-33/04, Rec. p. I-10629, point 36).

21 — Arrêts du 16 juin 2005, Commission/Italie (C-456/03, Rec. p. I-5335, point 39); du 7 juillet 2005, Commission/Autriche (C-147/03, Rec. p. I-5969, point 24), et Commission/Luxembourg, précité (point 37). Voir, également, arrêts du 27 novembre 2003, Commission/Finlande (C-185/00, Rec. p. I-14189, point 81), et du 14 juillet 2005, Commission/Allemagne (C-433/03, Rec. p. I-6985, point 28).

directive. Ensuite, au point 23 de l'avis motivé, la Commission a conclu que la position du Royaume-Uni exposée dans les lignes directrices était incompatible avec les finalités de la directive et que le contenu des lignes directrices devait dès lors être modifié. Enfin, au point 27 de l'avis motivé, la Commission a souligné qu'en vertu de l'article 249 CE, la directive liait tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre. Par conséquent, il incomberait principalement aux États membres de veiller à ce que les droits conférés par la directive, en particulier en ce qui concerne les périodes minimales de repos journalier et de repos hebdomadaire, soient garantis et puissent être exercés²². La simple transposition de la directive ne suffirait pas. En effet, les lignes directrices pourraient déboucher sur une pratique qui serait contraire à la directive.

45. Au point 25 de sa requête, la Commission rappelle que les articles 3 et 5 de la directive ont été transposés par les articles 10 et 11 des WTR. Ensuite, elle fait référence au passage pertinent des lignes directrices et rappelle au point 26 que, selon elle, ces lignes directrices peuvent entériner et encourager une pratique non conforme aux exigences de ladite directive. En résumé, la Commission conclut au point 29 de la requête que la pratique mise en évidence par les lignes directrices n'est pas compatible avec l'obligation d'assurer une transposition intégrale et efficace de la directive. En vertu de l'article 249 CE, les États membres seraient

manifestement tenus à ce que les droits garantis par la directive, et notamment le droit aux repos journalier et hebdomadaire, soient effectivement octroyés et exercés²³.

46. Eu égard à ces considérations, il y a lieu de constater que, en l'espèce, la Commission n'a aucunement porté atteinte aux droits de la défense du Royaume-Uni en étendant l'objet du litige. En revanche, elle a fondé son recours, en ce qui concerne le second grief, sur les mêmes considérations que celles exposées dans son avis motivé. Sans s'en prendre aux dispositions des WTR transposant la directive en tant que telles, la Commission critique, tant dans son avis motivé que dans son recours, *uniquement la pratique recommandée par les autorités* telle qu'elle est exprimée dans les lignes directrices du ministère du Commerce et de l'Industrie.

b) Sur le grief tenant à l'imprécision du recours

47. Par ailleurs, le Royaume-Uni soutient que le recours est imprécis. Au lieu de se fonder simplement sur une violation de l'obligation générale imposée aux États membres en vertu de de l'article 249 CE, la

22 – En anglais :

«[...] Member States have a responsibility to ensure that the rights granted by the Directive, notably the rights to daily and weekly rest, are granted and exercised »

23 – En anglais :

«[...] the Member States have a clear possibility to ensure that the rights granted by the Directive, and notably the right to daily and weekly rest are *effectively granted and exercised*» (nous soulignons comme dans l'original)

Commission aurait dû, dans un tel cas d'espèce dans lequel il est question d'une transposition incorrecte, identifier clairement et point par point chaque domaine dans lequel elle considère que la transposition de la directive est incorrecte.

48. Il résulte de l'article 38, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure de la Cour et de la jurisprudence y relative que toute requête introductive d'instance doit indiquer l'objet du litige et l'exposé sommaire des moyens, et que cette indication doit être suffisamment claire et précise pour permettre à la partie défenderesse de préparer sa défense et à la Cour d'exercer son contrôle²⁴.

49. En l'espèce, la Commission a expressément fait des lignes directrices du ministère du Commerce et de l'Industrie l'objet de son second grief tant dans sa requête introductive d'instance que dans l'avis motivé²⁵. Ce qui est au cœur de son recours, et qui est exprimé très clairement aux points 25 et 30 de sa requête, est le signal donné par les lignes directrices aux employeurs selon lequel il ne serait pas nécessaire de veiller à ce que leurs travailleurs prennent effectivement les temps de repos auxquels ils ont droit. En revanche, il serait suffisant que le travailleur qui souhaite en bénéficier n'en soit pas simplement empêché.

50. Dans ces circonstances, la Commission a précisé de manière suffisante l'objet du manquement qu'elle allègue.

51. Le fait que, dans sa requête introductive d'instance, la Commission fasse uniquement référence à l'article 249 CE et qu'elle ne sollicite pas une condamnation du Royaume-Uni pour manquement aux articles 3 et 5 de la directive ne porte pas à conséquence dans ce contexte. En effet, la procédure en manquement vise à faire constater par la Cour qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du traité CE (articles 226, paragraphe 1, CE et 228, paragraphe 1, CE). En cas d'absence de transposition ou de transposition incorrecte d'une directive, ce manquement au traité constitue une violation de l'article 249, paragraphe 3, CE. Dans son recours, la Commission s'est précisément fondée sur cette disposition.

52. Certes, le recours en manquement doit en outre indiquer clairement qu'elles sont les dispositions d'une directive qui, selon la Commission, n'ont pas été ou pas suffisamment été transposées en violation de l'article 249, paragraphe 3, CE. Il serait judicieux d'indiquer de manière explicite les dispositions en cause dans la requête introductive d'instance elle-même. Toutefois, cela n'est en aucun cas impératif. En effet, ainsi que nous l'avons indiqué ci-dessus, l'indication de l'objet du litige et des motifs du recours doit simplement être suffisamment claire et précise pour permettre à l'État membre en cause de préparer sa défense et à la Cour

24 — Voir arrêts du 9 janvier 2003, Italie/Commission (C-178/00, Rec. p. I-303, point 6, et du 14 octobre 2004, Commission/Espagne (C-55/03, point 23).

25 — Voir points 44 et 45 des présentes conclusions.

d'exercer son contrôle. En l'espèce, pour satisfaire à ces exigences, il suffit que la Commission fasse référence à la «transposition insuffisante du droit au repos quotidien et hebdomadaire» qui se trouve à la fois dans la demande formulée dans la requête introductive d'instance elle-même et dans les motifs de celle-ci. En outre, dans la requête, la Commission fait expressément référence à plusieurs reprises aux articles 3 et 5 de la directive²⁶.

55. Le litige entre les parties repose essentiellement sur la question de savoir s'il est satisfait aux articles 3 et 5 de la directive lorsque les travailleurs en cause se voient reconnaître simplement un *droit* au repos journalier et hebdomadaire ou si les États membres doivent également imposer aux employeurs une *obligation de résultat* en la matière, en sorte que les heures de repos soient effectivement respectées.

c) Conclusions intermédiaires

53. Par conséquent, le recours en ce qu'il a trait au second grief est dans son ensemble recevable.

a) Arguments principaux des parties

2. Sur le fond

54. Le second grief de la Commission est fondé si le contenu litigieux de la section 5 des lignes directrices du ministère du Commerce et de l'Industrie est contraire à l'objectif qui résulte pour les États membres des articles 3 et 5 de la directive lus en combinaison avec l'article 249, paragraphe 3, CE.

56. Le Royaume-Uni déduit notamment du libellé des articles 3 et 5 de la directive qu'il y a lieu d'accorder au travailleur uniquement un droit au repos journalier et hebdomadaire («ensure that [...] every worker is entitled to [...]»), mais que les employeurs ne sont pas tenus de veiller à ce que ces heures de repos soient respectées effectivement. Contrairement à d'autres dispositions de la directive, aucune obligation de résultat ne résulterait des dispositions susmentionnées. Il ne serait pas possible d'exiger des employeurs qu'ils imposent à leurs travailleurs d'exercer les périodes de repos qui leurs sont reconnues. En ce sens, les lignes directrices du ministère du Commerce et de l'Industrie ne feraient que clarifier les limites de la responsabilité des employeurs.

57. À titre comparatif, le Royaume-Uni fait référence aux durées maximales du travail hebdomadaire et du travail de nuit prévues aux articles 6, paragraphe 2, et 8, para-

²⁶ – Voir points 2, 33 et 34 de la requête

graphe 1, de la directive, dans lesquels une formulation bien plus marquée dans le sens d'un résultat aurait été choisie («ensure that [...] does not exceed [...]») par rapport aux dispositions pertinentes des articles 3 et 5 de la directive. En outre, le Royaume-Uni établit un parallèle avec la réglementation relative au congé de maternité énoncé à l'article 8 de la directive 92/85/CEE²⁷, dont les deux paragraphes feraient également une distinction entre une obligation de résultat et un droit, et, à cet égard, le simple droit énuméré au premier paragraphe de cette disposition serait ici aussi exprimé en anglais par «entitled to».

58. La Commission conteste ces arguments fondés sur les termes et le contexte législatif et soulève à cet égard, notamment, le défaut d'uniformité des différentes formulations que l'on peut constater non seulement entre les différentes versions linguistiques de la directive, mais également au sein d'une même version. Elle considère qu'il résulte de l'article 249 CE une responsabilité évidente des États membres de garantir que les droits au repos journalier et hebdomadaire des travailleurs soient effectivement accordés et exercés. Les employeurs seraient tenus d'y veiller en mettant en place une organisation appropriée de leur entreprise.

²⁷ — Directive du Conseil, du 19 octobre 1992, 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 du travail (dixième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE) (JO L 348, p. 1).

59. La Commission considère que la section 5 litigieuse des lignes directrices conduit les employeurs à adopter une pratique qui ne satisfait pas aux exigences de la directive. Il serait suggéré aux employeurs qu'ils ne devraient pas garantir que leurs travailleurs exercent effectivement les périodes de repos qui leurs sont reconnues. À tout le moins, ces lignes directrices dissuaderaient les employeurs d'y veiller.

b) Appréciation

60. Selon les articles 3 et 5 de la directive sur le temps de travail, les États membres sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour que tout travailleur bénéficie d'une période minimale de repos de onze heures consécutives au cours de chaque période de vingt-quatre heures et d'une période minimale de repos sans interruption de vingt-quatre heures au cours de chaque période de sept jours, à laquelle s'ajoutent les onze heures de repos journaliers prévues audit article 3.

61. Au-delà de cette règle, ni le *libellé* des articles 3 et 5 de la directive ni l'*économie* de celle-ci ne contiennent d'indications plus détaillées définissant les exigences concrètes que les États membres doivent imposer aux employeurs afin que l'objectif communau-

taire d'accorder des périodes minimales de repos journalier et hebdomadaire soit rempli de manière effective.

62. La formulation des différentes dispositions de la directive diffère considérablement d'une version linguistique à l'autre. Ainsi, la version anglaise utilise aux articles 3 à 5 et 7 de la directive de manière permanente les termes «is entitled to», ce qui pourrait indiquer qu'il s'agit d'un simple droit du travailleur. En revanche, les versions française, italienne et portugaise utilisent dans ces mêmes articles les termes «bénéficie» (en français), «benefici» (en italien) ou «beneficiem» (en portugais), que l'on pourrait traduire en allemand par «genießen» (jouir de) ou «zugute kommen» (se voir accorder), ce qui dès lors pourrait être compris dans le sens d'une obligation de résultat. Par ailleurs, dans d'autres versions linguistiques encore, l'utilisation de la terminologie n'est pas uniforme en ce qui concerne les diverses règles relatives au repos (articles 3 à 5 et 7 de la directive). Ainsi, si la version allemande des articles 3 à 5 de la directive utilise les termes «gewährt wird» (bénéficie), en revanche, l'article 7 de cette dernière utilise le terme «erhält» (reçoit). Dans la version espagnole, le terme «disfruten» est utilisé auxdits articles 3 et 5 tandis que l'article 4 de la directive parle de «tengan derecho a disfrutar» et l'article 7 de celle-ci de «dispongan». Avec la même absence d'uniformité, la version néerlandaise utilise aux articles 3 et 5 de la directive le terme «genieten», tandis qu'à l'article 4 de cette

directive on peut lire le terme «hebben» et à son article 7 l'expression «wordt toegekend».

63. Cette absence généralisée d'uniformité des usages linguistiques permet d'expliquer que la directive n'utilise pas la même formulation en ce qui concerne la définition des durées maximales du travail hebdomadaire et du travail de nuit à ses articles 6, paragraphe 2, et 8, paragraphe 1, ainsi que dans le cadre de l'établissement des périodes minimales de repos. Il est prévu en la matière que les États membres sont obligés de prendre les mesures nécessaires afin que les durées du travail hebdomadaire et du travail de nuit ne dépassent pas les limites maximales établies en la matière²⁸.

64. Contrairement aux affirmations du Royaume-Uni, il ne résulte des différents termes choisis aucune différence qualitative entre, d'une part, l'objet des articles 6 et 8 de la directive et, d'autre part, celui des articles 3 et 5 litigieux. Le huitième considérant de la directive vient notamment plaider à l'encontre d'une telle différence en ce sens où les durées minimales de repos et les durées maximales de travail sont nommées conjointement et sur le fondement des mêmes objectifs. Ces deux aspects visent à assurer la sécurité et la santé des travailleurs.

²⁸ — Les autres versions linguistiques que nous avons comparées (française, anglaise, italienne, espagnole, portugaise et néerlandaise) contiennent des formulations équivalentes.

65. Par conséquent, à la lumière de cet objectif²⁹, il y a lieu d'examiner également la portée des obligations incombant aux États membres résultant des articles 3 et 5 de la directive en ce qui concerne les durées minimales de repos journalier et de repos hebdomadaire. Ainsi que nous l'avons déjà expliqué³⁰, il est de jurisprudence constante que tant les dispositions relatives à la durée maximale du travail que celles concernant les périodes minimales de repos constituent des règles du droit social communautaire revêtant une importance particulière dont doit bénéficier chaque travailleur en tant que prescriptions minimales destinées à assurer la protection de sa sécurité et de sa santé³¹. Il convient que l'effet des droits conférés aux travailleurs par la directive soient intégralement assurés, ce qui implique nécessairement l'obligation pour les États membres de garantir le respect de chacune des prescriptions minimales édictées par cette directive³².

66. Pour atteindre une protection effective de la sécurité et de la santé des travailleurs, il est nécessaire que ces derniers *bénéficient effectivement*³³ des périodes minimales de repos prévues. Cela implique, notamment, que les travailleurs soient en mesure de

prendre réellement les périodes de repos auxquelles ils ont droit, sans en être empêchés, en raison, par exemple, de contraintes pratiques³⁴.

67. Dans des conditions normales, il est certainement disproportionné, voire même impossible, d'exiger d'un employeur qu'il impose à ses travailleurs d'exercer les périodes de repos auxquelles ils ont droit. La Commission l'a d'ailleurs admis à l'audience. Il s'ensuit que c'est à juste titre que le Royaume-Uni souligne que c'est également pour des raisons pratiques que la responsabilité de l'employeur relative au respect des périodes de repos ne peut être illimitée.

68. Toutefois, un employeur ne peut en aucun cas se limiter à un rôle purement passif et se contenter de n'accorder des périodes de repos qu'aux travailleurs qui les demandent expressément, voire même les obtiennent par voie judiciaire. Non seulement la menace d'un procès, mais également le risque de déplaire dans l'entreprise en demandant le simple respect des périodes de repos pourraient compliquer considérablement l'exercice de ces droits prévus pour protéger la sécurité et la santé des travailleurs.

29 — Voir à cet égard, également, points 26 à 29 des présentes conclusions.

30 — Voir point 30 des présentes conclusions.

31 — Arrêts précités BECTU, points 43 et 47; Pfeiffer e.a., point 100; Wippel, point 47, et Dellas e.a., point 49.

32 — Arrêt Dellas e.a., précité (point 53). L'exigence de garantir une protection efficace de la sécurité et de la santé des travailleurs, en les faisant bénéficier (effectivement) de périodes minimales de repos, est également précisée dans l'arrêt Jaeger, précité (points 70, 92 et 95).

33 — Voir également, en ce sens, arrêt Jaeger, précité, (points 70 et 92).

34 — Voir dans le même sens, en ce qui concerne les droits aux congés, point 54 des conclusions de l'avocat général Stix-Hackl prononcées le 27 octobre 2005 dans l'affaire Robinson-Steele e.a. (C-131/04 et C-257/04), arrêt du 16 mars 2006, Rec. p. I-2531, p. I-2534).

69. En revanche, il appartient à l'employeur de veiller activement à ce que, dans son entreprise, il existe un climat permettant que les périodes minimales de repos prescrites par le droit communautaire soient effectivement respectées. Il ne fait aucun doute que cela exige tout d'abord que, dans le cadre de l'organisation de l'entreprise en cause, des périodes de travail et de repos soient déjà prévues. En outre, il convient également que, au sein de l'entreprise, il soit naturel en pratique que le droit du travailleur au repos n'existe pas simplement sur le papier, mais puisse être exercé de manière effective. Aucune pression matérielle ne peut exister conduisant le travailleur à renoncer à faire valoir effectivement ses droits au repos. À cet égard, il n'est pas pertinent qu'une telle pression émane de l'employeur lui-même, par exemple, au moyen des exigences de rendement, ou qu'elle résulte du fait qu'une partie du personnel n'utilise pas les périodes de repos auxquelles elle a droit et, qu'ainsi, les autres travailleurs sont soumis à une espèce de pression collective de se comporter de la même manière.

70. Sur la base des considérations qui précèdent, il apparaît que les passages litigieux des lignes directrices du ministère du Commerce et de l'Industrie sont à tout le moins ambigus. Certes, c'est à juste titre que la première partie de la phrase de la section 5 des lignes directrices impose l'obligation aux employeurs de garantir que les travailleurs puissent *prendre* leurs périodes de repos. Toutefois, la deuxième partie de ladite

phrase ajoute que les employeurs ne seraient pas obligés de veiller à ce que les travailleurs prennent *effectivement* ces périodes de repos. Si l'on considère ces indications dans leur ensemble, et également dans le contexte général de ces lignes directrices³⁵, on ne peut en tout état de cause exclure que les lignes directrices puissent encourager l'employeur à adopter une attitude purement passive qui serait incompatible avec les objectifs de la directive. En revanche, l'impression pourrait être donnée qu'un tel comportement de l'employeur serait déjà suffisant pour se comporter de manière légale. Mais comme nous l'avons déjà indiqué, le rôle prescrit aux employeurs ne peut précisément pas se limiter à une telle attitude passive, mais doit également inclure une obligation de créer une atmosphère de travail qui encourage le travailleur à exercer les périodes de repos auxquelles il a droit.

71. Par le fait que le Royaume-Uni a repris dans les lignes directrices du ministère de Commerce et de l'Industrie les passages susmentionnés, pour le moins ambigus, il résulte qu'il a manqué à ses obligations de prendre l'ensemble des mesures nécessaires en vue de garantir que l'ensemble des travailleurs puissent bénéficier des périodes minimales de repos journalier et de repos hebdomadaire au sens des articles 3 et 5 de la directive.

35 — Ainsi, il est prévu à l'introduction de la section 5 des lignes directrices:
«Employers must check [...] how working time is arranged and whether workers can take the time off they are entitled to [...]» (p. 14 des lignes directrices).

72. Le fait que les lignes directrices auraient peut-être pour les employeurs et les travailleurs une simple valeur de recommandation et qu'elles seraient dès lors non contraignantes ne change rien à ce qui précède³⁶. En effet, ainsi que la Cour l'a déjà jugé³⁷, tout comportement des autorités d'un État membre, même des mesures dépourvues de force contraignante, peut être de nature à influencer sur le comportement des citoyens de cet État membre et avoir ainsi pour effet de mettre en échec les finalités de la Communauté. Cela vaut également pour une directive qui, suivant l'article 249, paragraphe 3, CE, lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre.

73. À cet égard, l'engagement de l'État membre ne se limite pas non plus à l'obligation, incombant au législateur, de transposer la directive en droit interne de manière appropriée. Compte tenu de l'obligation générale de loyauté incombant aux États membres en vertu de l'article 10 CE, cet engagement implique également l'obligation à charge de l'ensemble des autorités publiques de garantir une *application* du

36 — La précision mentionnée à la page 1 des lignes directrices permet de penser qu'il s'agit de simples recommandations. Ainsi: «This booklet [...] gives general guidance only and should not be regarded as a complete or authoritative statement of the law.»

37 — Voir, en ce sens, arrêt du 24 novembre 1982, *Commission/Irlande*, dit «Buy Irish» (249/81, Rec. p. 4005, point 28).

droit interne de manière conforme au droit communautaire³⁸. Un État membre ne peut créer le risque, du fait de recommandations ambiguës de ses autorités publiques, que l'application de son droit interne soit contraire aux objectifs d'une directive.

74. Eu égard aux considérations qui précèdent, le second grief de la Commission est fondé.

V — Sur les dépens

75. En vertu de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation du Royaume-Uni et celui-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens³⁹.

38 — Voir dans le même sens, s'agissant d'une pratique administrative contraire au droit communautaire, arrêt du 12 mai 2005, *Commission/Italie* (C-278/03, Rec. p. I-3747, point 13). «En effet, un manquement peut découler de l'existence d'une pratique administrative qui viole le droit communautaire, même si la réglementation nationale applicable est, en soi, compatible avec ce droit.»

39 — Si la Commission renonçait encore au premier grief, l'article 69, paragraphe 5, du règlement de procédure trouverait application. C'est au titre de cette disposition que la Cour a récemment, à la demande de la Commission, condamné le Royaume d'Espagne aux dépens pour la partie du recours en manquement auquel elle renonçait, au motif que la modification tardive de son droit interne avait provoqué le recours de la Commission (arrêt *Commission/Espagne*, précité, point 68).

VI — Conclusion

76. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de déclarer:

«1) Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 249, paragraphe 3, CE de transposer la directive 93/104/CE du Conseil, du 23 novembre 1993, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail,

— en adoptant, en violation de l'article 17, paragraphe 1, de la directive 93/104, l'article 20, paragraphe 2, des Working Time Regulations dans leur version du 17 novembre 1999, selon lequel, dans les cas où seule une partie du temps de travail est mesurée et/ou prédéterminée ou ne peut être déterminée par le travailleur lui-même, les durées maximales du travail hebdomadaire et du travail de nuit ne s'appliquent qu'à cette partie du temps de travail, et

— en maintenant, contrairement aux objectifs des articles 3 et 5 de la directive 93/104, les lignes directrices officielles relatives aux Working Time Regulations selon lesquelles les employeurs doivent uniquement garantir que les travailleurs puissent prendre leurs temps de repos journalier et hebdomadaire, mais ne sont pas tenus de veiller à ce qu'ils les prennent effectivement.

2) Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord est condamné aux dépens.»