

Union européenne

La nouvelle directive « équilibre » sur les congés parentaux, de paternité et d'aidant : une avancée de l'Europe sociale ?

Catherine COLLOMBET et Antoine MATH¹

Des représentants du Conseil, du Parlement et de la Commission européenne ont négocié à partir de septembre 2018 et pendant plus de quatre mois sur la proposition de directive « équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants »². Ils ont annoncé être parvenus à un accord le 24 janvier 2019. Le texte final, définitivement connu quelques semaines plus tard, a été adopté par le Conseil à la majorité qualifiée le 6 février puis par le Parlement européen en séance plénière le 4 avril à une très large majorité (490 pour, 82 contre, 48 abstentions). La directive entrera en vigueur trois ans après sa publication officielle.

Cet article rappelle des éléments de contexte, notamment la fin de la législation et l'imminence des élections européennes, marqué par l'adoption de nouveaux textes parmi lesquels cette directive. Il revient de façon synthétique

sur la proposition de directive de la Commission européenne de 2017, le processus de décision avec les positions adoptées en 2018 par les deux colégislateurs, le Conseil et le Parlement européens, puis la négociation en réunions à huis clos, appelées « trilogues » (voir *infra*), jusqu'à l'accord final. L'article présente ensuite le contenu de la nouvelle directive, en particulier les quatre points d'importance pour les personnes salariées concernées : le congé parental, le congé de paternité, le congé d'aidant et le droit de demander un aménagement du temps ou des modalités du travail.

Une volonté d'afficher un retour de l'Europe sociale

La construction européenne est marquée par la prééminence, dans l'ordre juridique européen, des libertés

1. Conseillère scientifique au Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) et sous-directrice auprès de la Mission des relations européennes, internationales et de la coopération de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) ; chercheur à l'Ires.

2. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE (COM(2017) 253 final), 26 avril 2017.

économiques (circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes, droit de la concurrence). Il en résulte une forme de mise en concurrence des systèmes sociaux et fiscaux nationaux qui supportent de surcroît une pression dans le cadre de la « gouvernance » propre à l'Union économique et monétaire (Jolivet, Sauviat, 2012 ; Jolivet *et al.*, 2013). Depuis le début des années 2010, des restrictions budgétaires, parfois drastiques dans certains pays, ont en outre été mises en œuvre dans le cadre d'un renforcement de plus en plus contraint de politiques budgétaires restrictives. Les mesures prises l'ont été sur le fondement des compétences économiques et monétaires de l'Union, avec pour objectifs la réduction des déficits et l'adoption de « réformes structurelles » visant notamment à flexibiliser le marché du travail. Ces orientations ont fait peu de cas de leurs conséquences sociales et des objectifs énoncés dans les traités tels que le progrès, la justice et la protection sociales. S'imposant parfois contre la volonté exprimée dans les urnes, comme en Grèce, ces mesures ont alimenté une forte défiance des citoyens vis-à-vis de l'Union européenne (UE).

Dans un contexte marqué par une montée des mouvements eurosceptiques et à l'approche de la fin de la législature et des élections européennes de 2019, la plupart des acteurs au niveau européen (la Commission, le Parlement, ou plutôt les principaux groupes parlementaires, et

le Conseil européen, ou à tout le moins la plupart des gouvernements de l'UE) souhaitent afficher des résultats davantage prometteurs sur le plan social.

Et en conséquence, comme tous les cinq ans, ces acteurs ont accéléré le pas pour pouvoir adopter et annoncer à temps de nouveaux textes mettant en exergue ou augurant de futurs progrès de la dimension sociale de la construction européenne³. Dans cette dernière ligne droite, on peut ainsi citer plusieurs annonces et accords réalisés en début d'année 2019⁴.

Un accord est ainsi intervenu entre le Parlement et le Conseil le 7 février 2019, et le texte de cet accord sur la directive relative à des « conditions de travail transparentes et prévisibles » a été adopté par le Parlement le 16 avril 2019. Celle-ci vise à renforcer les informations à transmettre aux salariés sur leurs conditions de travail durant la première semaine de travail contre deux mois jusqu'alors (congés payés, préavis de rupture, droit à la formation, période d'essai ne pouvant excéder six mois, etc.) et à prendre en compte de nouvelles formes d'emploi flexible en donnant plus de prévisibilité aux travailleurs qui sont dans de telles situations, notamment lorsque les horaires et le temps de travail varient.

Un accord a été trouvé le 14 février 2019 entre le Conseil, le Parlement et la Commission pour la création d'une « autorité européenne du travail ». En se concentrant sur les questions liées à la libre circulation des travailleurs et à

3. Bien en amont, la Commission européenne avait lancé de nombreuses initiatives en matière sociale, en particulier en 2017 autour du « socle européen des droits sociaux » (Ires, 2019).

4. Notons qu'auparavant a été adoptée une nouvelle directive sur les travailleurs détachés limitant quelque peu la durée possible d'un détachement et renforçant l'égalité de rémunération selon le principe « à travail égal, salaire égal », sans pouvoir cependant beaucoup atténuer les craintes quant aux formes de mise en concurrence sociale et fiscale générées par cette modalité de mise au travail (directive (UE) 2018/957 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018). S'agissant des routiers, écartés du champ de cette directive et des protections qu'elle apporte, un accord n'est toujours pas intervenu même si, chacun de leur côté, le Conseil en décembre 2018 et le Parlement en avril 2019 ont défini leur position.

la coordination des systèmes de sécurité sociale, cet accord vise à faciliter l'accès des particuliers et des employeurs à l'information sur leurs droits et obligations, à favoriser la coopération entre les États et à faciliter la médiation et la résolution des litiges transfrontaliers. En dépit de son nom, ce nouvel organisme au budget modeste (50 millions d'euros) se limitera à un rôle de coordination, sans prérogatives contraignantes à l'égard des États ou des entreprises.

Un accord est intervenu le 12 mars 2019 entre le Parlement, le Conseil et la Commission européenne sur la protection des lanceurs d'alerte, et le texte a été adopté le 16 avril 2019 par le Parlement. La Confédération européenne des syndicats (CES) a accueilli positivement mais avec prudence ce texte qui devrait permettre une meilleure protection des travailleurs ⁵.

Un autre accord intervenu le 13 mars 2019 concerne la mobilité transfrontalière des entreprises, notamment le transfert du siège social d'un pays à un autre de l'UE. Tout en favorisant cette mobilité, le texte permet aux autorités nationales de bloquer les opérations réalisées à des fins abusives ou frauduleuses et fixe des obligations relatives à l'information et à la consultation des salariés.

Enfin, un accord a été trouvé le 19 mars 2019 entre les négociateurs du Parlement européen, du Conseil et de la Commission sur la révision du règlement de coordination des systèmes de sécurité

sociale : portabilité accrue des droits des demandeurs d'emploi, versement des prestations chômage aux travailleurs frontaliers pendant six mois non plus par le pays de résidence mais par le pays d'activité dès lors que l'emploi a duré au moins six mois, paiement des cotisations des travailleurs détachés dans le pays d'origine pour une durée maximale de 24 mois mais avec obligation d'affiliation préalable pendant trois mois avant le détachement... Cependant, le texte de compromis n'a pas été adopté et ce projet de révision est probablement enterré. Il n'a été adopté ni par le Conseil, la Commission européenne annonçant le 12 avril des désaccords trop importants avec l'opposition notamment de pays comme les Pays-Bas et le Danemark, ni par le Parlement qui décidait le 16 avril, à une très faible majorité, de reporter son vote.

L'annonce de l'accord sur la nouvelle directive « équilibre » s'inscrit dans cette volonté de présenter des résultats tangibles sur des dimensions sociales. Elle est l'aboutissement des discussions sur la proposition déposée par la Commission européenne dès 2017.

La proposition de directive de la Commission de 2017

Après l'échec rencontré par sa proposition de 2008 pour réviser la directive sur le congé de maternité ⁶, acté en 2015 par un retrait de cette proposition, la Commission lance rapidement une nouvelle

5. Pour la protection des lanceurs d'alerte au sein des entreprises, plusieurs pays, notamment la France, l'Italie et la Hongrie, souhaitent une procédure de signalement imposant une alerte interne préalable et passant par trois paliers, des exigences qui étaient de nature à constituer des obstacles pour les potentiels lanceurs d'alerte. Ces pays n'ont pas eu gain de cause et le compromis permet de limiter la procédure de signalement à deux paliers, ce qui imposera à la France de revoir sa trop peu protectrice loi « Sapin 2 » du 9 décembre 2016.

6. Directive 92/85/CEE du Conseil concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail.

initiative en faveur de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée. L'initiative débute par une consultation publique et une consultation en deux étapes des partenaires sociaux européens, conformément à l'article 154 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Dans ce cadre, les partenaires sociaux ont la possibilité de décider d'ouvrir une négociation sur le sujet. Les précédentes directives sur le congé parental ⁷ avaient été adoptées en reprenant ainsi tels quels des accords conclus auparavant, en 1995 et 2009, par les partenaires sociaux (Collombet, Math, 2018). Cette fois, aucune négociation ne peut être engagée : la CES est très favorable pour négocier et aborder les congés d'aidant et de paternité, mais l'organisation patronale BusinessEurope refuse toute discussion et surtout toute nouvelle disposition législative (Degryse, 2019).

Cet échec de la négociation laisse alors la voie libre à la Commission pour proposer une nouvelle directive, ce qu'elle fait le 26 avril 2017, dans le cadre d'un « paquet » d'initiatives législatives et non législatives, incluant notamment le « socle européen des droits sociaux ». La proposition de directive est la seule mesure législative substantielle annoncée et se présente donc comme un texte exemplaire de la volonté de relance de l'Europe sociale. Sur le fond, le champ de la directive est élargi au-delà du congé parental puisqu'est prévu, en sus de l'allongement de la période non transférable du congé parental, un congé de paternité et un congé d'aidant, la rémunération de tous ces congés ainsi qu'un droit de demander des arrangements de travail flexibles.

La directive est présentée comme un texte ayant pour objectif principal l'égalité entre les hommes et les femmes, en retenant d'ailleurs comme unique fondement juridique « l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail » (article 153.1 du TFUE). Ce fondement permet une adoption selon la procédure législative ordinaire avec codécision par le Parlement européen et le Conseil, et vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil.

L'examen de la proposition de directive par le Conseil et le Parlement européens (2017-2019)

La position des États membres appelés à se prononcer au sein du Conseil a immédiatement été très réservée. Des États se sont opposés au principe même que l'UE ait compétence pour légiférer sur le sujet. Certains gouvernements, comme ceux de la Pologne et des Pays-Bas, ont été appuyés par leurs parlements nationaux qui ont émis des avis motivés pour indiquer que la proposition n'était pas conforme selon eux au principe de subsidiarité. D'autres parlements ont émis des réserves importantes. Des gouvernements ont renâclé à accepter le seul fait de discuter de la proposition. D'autres se sont fortement opposés aux modifications proposées par la Commission. Par exemple, la France, qui s'était déjà opposée à l'allongement de la durée du congé de maternité à 18 semaines (Math, 2013), s'est mobilisée contre la proposition de rémunération du congé parental tandis

7. Directive 96/34/CE du Conseil du 3 juin 1996 concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'Unice, le CEEP et la CES ; directive 2010/18/UE du Conseil du 8 mars 2010 portant application de l'accord-cadre révisé sur le congé parental conclu par BusinessEurope, l'UEAPME, le CEEP et la CES et abrogeant la directive 96/34/CE.

que de son côté, l'Allemagne s'opposait au principe de tout congé de paternité.

La recherche d'une issue au niveau du Conseil a abouti à détricoter le texte au fur et à mesure des discussions. Les réticences des États, puis les échos des discussions au sein du Conseil, ont en retour suscité de vives réactions critiques des syndicats européens et des associations familiales réunies au sein de la Confederation of Family Organisations in the European Union (Coface). En France, les cinq syndicats français membres de la CES écrivaient le 2 mai une lettre ouverte au président de la République lui demandant de soutenir le projet de directive alors que, devant le Parlement européen, ce dernier venait de déclarer que des congés parentaux rémunérés au niveau de l'indemnité journalière maladie seraient trop coûteux. Finalement, le texte adopté le 21 juin 2018 par le Conseil a vidé le texte de la plupart des innovations proposées par la Commission, en particulier la suppression d'un niveau minimal de rémunération des congés. Dans ce texte, les progrès par rapport à la directive de 2010 en vigueur deviennent minimes et se réduisent au principe de l'existence de « jours de congés pour les aidants », d'un congé de paternité de 10 jours, ainsi que celui de rémunérer, mais sans niveau minimal, ce congé de paternité, et le congé parental pour quelques semaines.

S'inscrivant dans une toute autre direction, le Parlement – l'autre collèégislateur – va au contraire appuyer la proposition de directive tout en cherchant à la renforcer. Il faut dire que les députés

avaient poussé activement à ce que la Commission prenne l'initiative d'une telle proposition ⁸. La commission de l'emploi et des affaires sociales (EMPL), commission du Parlement responsable ⁹, a adopté son rapport final le 11 juillet 2018. Par rapport à la proposition de directive, elle prend le contrepied du Conseil et améliore la proposition de la Commission, en particulier le niveau de rémunération des congés (Collombet, Math, 2018).

L'accord obtenu en « trilogues »

Le processus législatif formel aurait voulu que le texte adopté par la commission EMPL soit présenté pour adoption en séance plénière du Parlement. Cependant, telle n'est pas la voie choisie parce que la position qui se dessine alors au Parlement à l'été 2018 est très éloignée de celle du Conseil et que la perspective de la fin de la législature et des élections européennes approche : l'adoption par le Conseil et le Parlement de la directive sous la forme d'un texte commun apparaît éminemment souhaitable avant la fin de la session parlementaire. Ni la Commission européenne (qui peut en théorie à tout moment retirer sa proposition si elle estime que les discussions conduisent à la dénaturer) ni le Parlement européen ne souhaitent subir un nouvel échec après celui de la révision de la directive congé de maternité. Au sein du Conseil, plusieurs gouvernements dont le gouvernement français veulent aboutir dès lors qu'ils ont la garantie que sont écartés les éléments qui leur posaient difficulté, en particulier

8. Voir notamment la résolution du 12 mai 2016 sur l'application de la directive sur le congé parental, préparée par la commission EMPL, et la résolution du 13 septembre 2016 sur la mise en place de conditions sur le marché du travail favorisant l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée, préparée par la commission des droits de la femme et de l'égalité des genres (FEMM).

9. Les commissions FEMM et des Affaires juridiques (JURI) ont adopté des avis.

tout ce qui aurait exigé des modifications substantielles de leur législation. L'intérêt est grand en effet pour ces gouvernements de parvenir à un accord avant les élections européennes, pour montrer leur action en faveur de l'« Europe » et de l'« Europe sociale » en particulier, mais aussi pour ne pas risquer de se voir imputer la responsabilité d'un nouvel échec après celui de la directive « maternité ».

Le temps pressant, le Parlement décide durant l'été 2018 de ne pas soumettre en plénière le texte adopté en Commission mais, sur la base d'une proposition du rapporteur formellement acceptée le 23 août 2018 par la commission EMPL, d'entamer rapidement, dès le 12 septembre 2018, des négociations interinstitutionnelles (avec le Conseil et la Commission) pour aboutir à un texte commun lors de réunions à huis clos baptisées « trilogues » (*trialogues* en anglais).

Les trilogues sont des réunions tripartites informelles qui réunissent quelques députés sélectionnés, des diplomates du Conseil et des fonctionnaires de la Commission, entourés d'experts et de conseillers¹⁰. Ils cherchent à élaborer un compromis lors de réunions non publiques et sans compte rendu, et il n'est en général pas possible de connaître la teneur des discussions. L'existence de cette procédure ne figure pas dans les traités européens mais a été reconnue par un accord interinstitutionnel¹¹. Elle est destinée à gagner en efficacité et en rapidité, mais

est critiquée pour son opacité contraire aux principes démocratiques, d'autant que c'est précisément là que se joue l'avenir des textes législatifs européens les plus importants¹². Elle est enfin critiquée pour laisser la part belle aux puissants *lobbies* du secteur privé, pour modifier encore davantage le rapport de force en faveur du Conseil et pour être très défavorable au Parlement. Selon de nombreuses organisations, « les trilogues sont devenus une manière, pour les institutions de l'UE, de contourner les bonnes pratiques démocratiques et d'empêcher la participation du public. Ils contredisent les principes de transparence et de responsabilité définis dans les traités¹³. »

Il a fallu quatre mois et six réunions en trilogue pour trouver un accord, annoncé par communiqué le 24 janvier 2019, sur un texte très proche de la position du Conseil. Le texte a ensuite été adopté par le Conseil le 6 février. Après un quitus donné par sa commission EMPL en mars, le Parlement européen l'a adopté à son tour en séance plénière le 4 avril 2019.

Dès l'annonce de l'accord, et alors que le contenu exact du texte, qui devait encore faire l'objet d'« adaptations techniques », n'était pas totalement connu, la plupart des organisations qui, au niveau européen, avaient manifesté leur forte déception lors de l'adoption de l'approche générale du Conseil en juin 2018 (CES, Coface...) ont souhaité

10. Voir le Glossaire de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/glossary_fr.htm.

11. Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 13 juin 2007 sur les modalités pratiques de la procédure de codécision (article 251 du traité CE) (annexe XIX du Règlement intérieur du Parlement européen). Voir également le « Guide pratique de la procédure législative ordinaire », Parlement européen, novembre 2017.

12. L. Lamant, « Les "trilogues", l'une des boîtes noires les plus secrètes de Bruxelles », *Mediapart*, 15 octobre 2016, <http://bit.ly/2HkzTkb>.

13. Lettre ouverte au Parlement, au Conseil et à la Commission publiée par 17 organisations dont La Quadrature du Net (France) ou encore la plateforme Corporate Europe Observatory (CEO) : <http://bit.ly/2W411w>.

saluer le compromis final ¹⁴. Elles ont de toute évidence préféré mettre en avant les quelques avancées par rapport au droit antérieur (création du congé de paternité et du congé d'aïdant, allongement de la période non transférable) plutôt que les nombreux reculs par rapport au projet initial.

De la directive de 2010 à la nouvelle directive : les évolutions du droit

De nombreux points du nouveau texte reprennent la législation existante, issue pour l'essentiel de la directive de 1996 et plus marginalement de celle de 2010 en vigueur. Il s'agit par exemple de l'obligation pour les États de prévoir des possibilités d'absence au travail en cas de force majeure liées à des raisons familiales urgentes (maladie ou accident rendant indispensable la présence immédiate du travailleur), ainsi que de la protection contre le licenciement et de l'interdiction de toute forme de discrimination.

Quatre domaines concentrent l'essentiel de l'attention et des changements : congé parental, congé de paternité, congé d'aïdant, droit de demande d'aménagements.

Un droit à congé parental de quatre mois dont au moins deux rémunérés

La directive de 2010 en vigueur prévoit déjà un droit individuel des salariés à un congé parental d'au moins quatre mois en raison de la naissance ou de l'adoption d'un enfant, avec un retour garanti dans l'emploi. Ce droit vient pour les mères en supplément des 14 semaines minimum de congé de maternité exigées par

la directive « maternité » de 1992 ¹⁵. La directive de 2010 prévoit aussi un principe de non-transférabilité d'au moins un mois sur les quatre mois pour encourager la prise du congé par les deux parents. Enfin, la durée de travail ou d'ancienneté préalable exigée ne peut dépasser une année. Il est laissé aux États en revanche la responsabilité de décider de la durée du préavis à donner par le travailleur et de définir les circonstances relatives aux possibilités de l'employeur de reporter l'octroi du congé pendant une période raisonnable.

La proposition de directive de la Commission de 2017 prévoit d'apporter quelques aménagements au droit en vigueur, notamment sur l'aspect rémunération du congé parental ; elle prévoit ainsi :

- une rémunération du congé parental d'un montant au moins égal à celui que recevrait le travailleur en cas de congé de maladie (soit, en France, 50 % du salaire brut sous plafond, soit environ 60 % du salaire net) ;
- une extension du principe de non-transférabilité à l'ensemble du droit au congé (pour les quatre mois du congé) ;
- la possibilité de faire valoir ce droit au congé jusqu'aux 12 ans de l'enfant, aucune obligation n'existant actuellement, la directive en vigueur recommandant uniquement de l'étendre jusqu'aux 8 ans (ce droit est, sauf exceptions, limité aux 3 ans de l'enfant en France).

Le texte adopté par le Conseil européen du 21 juin 2018 revoit ces ambitions très fortement à la baisse :

14. L'illustre le titre du communiqué de la CES : « Des progrès en matière d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée : un nouveau souffle pour l'Europe sociale ».

15. Directive 92/85/CEE du Conseil concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail.

- limitation à deux du nombre de mois non transférables (un dans l'actuelle directive) ;

- conservation du principe de rémunération, mais seulement pour une durée de 1,5 mois et avec un montant laissé à l'appréciation de chaque État et devant seulement « tenir compte de la nécessité de faciliter l'utilisation du congé de paternité et/ou du congé parental par le premier apporteur de revenu » ;

- suppression dans le corps de la directive de toute référence au caractère « adéquat » de la prestation ¹⁶, ce qui, dans la langue utilisée au niveau des textes de l'UE, signifie un montant suffisant ;

- maintien de l'âge limite de l'enfant à la libre discrétion des États.

Le projet adopté par la commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen le 11 juillet 2018 ¹⁷ améliore plutôt la proposition de la Commission :

- rémunération du congé parental à hauteur de 78 % du salaire brut ;

- réduction à six mois au lieu d'une année de la période d'ancienneté maximum pour être éligible ;

- fixation à 10 ans de l'âge limite de l'enfant auquel le congé pourrait être pris ;

- extension du congé aux situations d'attribution de la garde d'un enfant, et non plus uniquement en cas de naissance ou d'adoption ;

- recommandation aux États d'adapter les conditions et modalités pour les parents isolés et dans les « situations particulièrement défavorisées » (« enfants atteints de handicap », « troubles de santé mentale », « problème médical grave ou

maladie grave »), par exemple à travers une extension de la limite d'âge de l'enfant (au-delà de 10 ans), un accès facilité au temps partiel au moment du retour au travail ou une prolongation de la durée du congé parental ;

- et, en guise de concession aux préoccupations du monde patronal, autorisation pour l'employeur de reporter l'octroi du congé pour une durée raisonnable non seulement si le congé perturbe gravement le bon fonctionnement de l'établissement mais aussi s'il a des retombées graves et préjudiciables sur l'activité de l'employeur.

Le texte finalement adopté à l'issue des trilogues écarte la plupart des propositions de la Commission et du Parlement et va conduire à modifier peu de choses par rapport à la directive de 2010 :

- la partie non transférable entre les parents passe de un à deux mois seulement ;

- le niveau de rémunération est laissé à la libre appréciation des États, la directive faisant seulement référence à un niveau « suffisant pour faciliter la prise du congé par les deux parents » ;

- cette rémunération n'est même pas censée couvrir les quatre mois du congé, mais un mois et demi dans un premier temps, une durée qui sera portée à deux mois cinq ans après l'entrée en vigueur de la directive ;

- l'âge limite de l'enfant pour ouvrir droit au congé est laissé à la libre discrétion des États et peut, c'est une recommandation, aller jusqu'aux huit ans, avec pour seule obligation de « garantir la possibilité pour chaque parent d'exercer son

16. La mention du caractère adéquat figure toujours dans un considérant, mais ce considérant, destiné à donner les motivations ou objectifs de la directive, n'a pas de caractère contraignant.

17. Rapport de la commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil (COM(2017) 0253 – C8-0137/2017 – 2017/0085(COD), 23 août 2018.

droit au congé parental de manière effective et dans des conditions d'égalité ».

En matière de congé parental, très peu de pays vont donc avoir à modifier le cadre existant. Seule une demi-douzaine de ceux n'offrant actuellement aucune rémunération (Chypre, Grèce, Espagne, Irlande, Malte, Pays-Bas) devra en prévoir une pour les deux premiers mois de congé¹⁸.

Une grande nouveauté : un congé de paternité rémunéré de deux semaines

La proposition de directive de la Commission européenne d'avril 2017 prévoit la création d'un congé de paternité d'au moins 10 jours à l'occasion de la naissance d'un enfant, rémunéré, au moins pour cette durée minimale, à hauteur de la rémunération des congés de maladie.

Dans le texte adopté le 21 juin 2018, le Conseil européen (Conseil des ministres de l'emploi et des affaires sociales) accepte le principe d'un congé de 10 jours, en l'assortissant de quelques limites : il revient aux États de décider du mode de répartition de ces 10 jours avant ou après la naissance ou encore éventuellement de le prévoir sous une forme flexible ; le congé de paternité doit avoir uniquement pour « but de s'occuper de cet enfant » ; la référence à 10 jours vaut pour un travail à temps plein et les États peuvent réduire cette durée au prorata du temps de travail tel qu'il figure dans le contrat de travail. Le principe d'une rémunération est conservé pour le congé de paternité mais son niveau relève des États.

Dans le texte adopté par le Parlement, le congé de paternité de 10 jours est au contraire rémunéré au moins à hauteur de 80 % du salaire brut et étendu en cas d'adoption ou de la venue d'un enfant mort-né, ainsi que pour le « second parent équivalent au sens de la législation nationale » afin de prendre en compte les situations des familles homoparentales. Aucune durée d'ancienneté au travail ne peut être exigée. Il peut être pris « autour de la date » de la naissance ou de l'adoption et non plus seulement « à l'occasion » de la naissance, mais ce sont les États qui décident si une partie peut être prise avant la naissance.

Le texte final de la directive entérine le principe au niveau européen d'un droit à congé de paternité d'une durée de 10 jours ouvrables (pouvant être proportionnée au temps de travail) réservé au père ou au « second parent » (si ce statut existe dans le droit national) « à l'occasion de la naissance de l'enfant du travailleur ». S'agissant de la rémunération, le compromis est intermédiaire par rapport aux positions du Conseil et du Parlement, et revient à la proposition initiale de la Commission : le congé sera rémunéré au moins au niveau des congés de maladie. Il offrira une garantie de retour dans l'emploi. Pour y avoir droit, les pères devront justifier d'une ancienneté dans l'entreprise de six mois maximum avant la date prévue de la naissance¹⁹. Pour les pays qui ne disposent pas de congé de paternité mais d'un congé parental protecteur pouvant jouer le même rôle en garantissant « un paiement adéquat ou

18. Les dispositions plutôt minimales de la directive n'empêchent pas les États d'aller au-delà. Ainsi, l'Irlande devrait adopter définitivement, d'ici l'été 2019, une réforme de son congé parental. La durée passera de 18 semaines (4 mois) à 26 semaines (6 mois) et l'âge maximal de l'enfant pour y avoir droit de 8 à 12 ans.

19. La question de la durée d'ancienneté a été un point de blocage entre les représentants du Conseil et les députés, et il n'a été résolu qu'à la fin (entretien informel réalisé avec une parlementaire ayant participé au trilogue le 26 mars 2019).

une indemnité d'au moins 65 % du salaire net du travailleur, éventuellement assorti d'un plafond, pendant au moins six mois de congé parental pour chaque parent », le texte prévoit une « clause passerelle » qui leur permet de remplir cette nouvelle obligation de congé de paternité à travers leur congé parental. Cette dérogation vise certains pays qui ne disposent pas de congé de paternité au sens strict, comme l'Allemagne ou l'Autriche.

Une dizaine de pays de l'UE devront adapter leur législation, en particulier ceux qui ne disposent ni de congé de paternité, ni de congé parental permettant de faire jouer la « clause passerelle » (Slovaquie, Croatie, Chypre, République tchèque) ainsi que ceux dont l'actuel congé de paternité rémunéré est d'une durée inférieure à 10 jours (Grèce, Italie, Hongrie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Roumanie).

La directive s'inscrit dans la reconnaissance croissante de la nécessité d'un droit à congé propre et effectif pour les pères, c'est-à-dire un droit bien rémunéré et non transférable, ce qui s'est traduit depuis deux décennies par une extension considérable des congés de paternité ou des congés parentaux bien rémunérés fléchés sur les pères à travers des systèmes de quota (Collombet, 2017). L'idée fait également son chemin de prévoir des congés pour les pères équivalents à ceux des mères afin de réduire le « risque maternité » qui pèse sur les mères et par extension sur toutes les femmes, et participe des mécanismes discriminatoires sur le marché du travail. Ainsi, le Parlement espagnol a définitivement adopté le 4 avril le principe du remplacement des congés de maternité et de paternité par un congé de naissance rémunéré à 100 % (sous plafond), d'une durée de 16 semaines non transférables pour les deux parents, dont six semaines obligatoires pour la mère

biologique et le père (ou la compagne de la mère dans les couples lesbiens) après la naissance, le reste pouvant être pris, y compris de façon ponctuelle, jusqu'à la première année de l'enfant. La réforme est mise en œuvre rapidement : le congé pour les pères, déjà augmenté de deux à cinq semaines depuis l'été 2018, passe à huit semaines au 1^{er} avril 2019 (dont deux obligatoires après la naissance), puis 12 en 2020 et enfin 16 dès 2021.

Autre nouveauté : le principe d'un droit au congé pour les aidants

La Commission a initialement proposé l'introduction d'un congé rémunéré de cinq jours par an pour les aidants, c'est-à-dire les travailleurs apportant une aide ou des soins personnels à un parent proche (uniquement enfant, parent, conjoint ou partenaire civil) qui est soit gravement malade, soit dépendant (défini comme « ayant, de façon temporaire ou permanente, besoin de soins en raison d'un handicap ou d'un problème médical grave autre qu'une maladie grave »).

Dans son texte adopté en juin 2018, le Conseil européen réduit fortement l'ambition à « un droit à des jours de congés », sans plus aucune référence à une rémunération ni à une durée particulière. Il limite la portée du congé : l'aidant doit cohabiter avec le proche ayant un besoin d'aide ; le besoin d'aide ou de soins doit désormais être « considérable » ; la raison de ce besoin ne peut être qu'une raison médicale grave, et toute référence aux situations de dépendance a été supprimée ; en outre, il revient à chaque État de définir ce que recouvre une raison médicale grave.

Le Parlement propose quant à lui de rémunérer le congé d'aidant de cinq jours par an à hauteur de 78 % du salaire brut. Il précise ou limite par ailleurs le contour de cette aide : l'aide ou les soins personnels justifiant ce congé doit être apportée

« dans un but non lucratif » ; la personne aidée doit justifier, soit d'une raison médicale grave incluant un handicap, une maladie chronique ou des troubles de santé mentale, auquel cas une preuve médicale peut être exigée, soit d'une hospitalisation ou d'une intervention chirurgicale sans hospitalisation, soit encore d'une incapacité liée à l'âge. Le congé est étendu pour des aides ou soins prodigués à des proches membres de la famille jusqu'au deuxième degré ou par alliance (et non plus seulement le fils, la fille, la mère, le père, le conjoint ou le partenaire), y compris aux enfants recueillis, aux personnes sous tutelle, aux partenaires civils si le droit national les reconnaît, et même toute autre personne sans lien de parenté mais dans l'entourage immédiat du travailleur (dans ce dernier cas, la personne aidée doit formuler une demande par écrit).

Le texte finalement adopté prévoit un congé d'aidant de cinq jours en cas de maladie grave ou de dépendance d'un proche. Aucune rémunération n'est toutefois exigée. Les limitations apportées par le Conseil dans sa position du 21 juin 2018 sont plus ou moins reprises : le congé est limité aux soins apportés à un membre de la famille dans une acception restreinte (fils, fille, mère, père, conjoint ou partenaire enregistré, comme le Pacs en France) ou à une autre personne cohabitante ; les besoins de soins ou d'aide doivent être considérables et intervenir en raison d'une raison médicale grave telle que définie par l'État concerné. Des justificatifs appropriés, tel un certificat médical, peuvent être exigés.

Le droit de demander une formule souple de travail pour les parents et les aidants

Une des rares améliorations de la directive de 2010 par rapport à celle

de 1996 était de rendre obligatoire pour l'employeur l'examen de toute demande faite par le salarié à l'issue du congé parental pour la mise en place d'aménagements des horaires et des rythmes de travail et d'y donner une réponse (pouvant être négative).

Dans sa proposition de directive de 2017, la Commission européenne préconise d'étendre ce droit à demander des « formules souples de travail », c'est-à-dire « la possibilité pour les travailleurs d'aménager leurs rythmes de travail, y compris par le recours au travail à distance, à des horaires de travail souples ou à une réduction du temps de travail » au-delà des seuls salariés de retour de congé parental. Bénéficieraient d'un tel droit tous les travailleurs aidants et tous les parents d'enfants jusqu'à un âge maximal de l'enfant qui ne peut être fixé à moins de 12 ans. L'employeur est tenu d'examiner ces demandes, d'y répondre et de justifier tout refus. L'interdiction de toute discrimination ou traitement moins favorable qui existe déjà pour les travailleurs ayant demandé ou pris un congé, est également étendue à ceux qui ont exercé leur droit aux formules souples de travail.

Dans le texte adopté le 21 juin 2018, le Conseil européen (Conseil des ministres de l'emploi et des affaires sociales) reprend à peu près telle quelle la proposition de la Commission, sauf qu'il abaisse l'âge de 12 à 8 ans. La commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement propose quant à elle d'abaisser cet âge pour demander des « formules souples de travail » à 10 ans et limite les possibilités de refus par l'employeur : son refus doit être écrit, transmis dans un délai raisonnable et peut uniquement être motivé par une perturbation grave du bon fonctionnement de l'établissement ou des retombées graves et préjudiciables sur son activité.

S'agissant d'une disposition où les positions étaient assez proches, l'accord s'est fait facilement. Le texte final reconnaît ce droit de demander une formule souple de travail pour faciliter la conciliation (télétravail, temps partiel ou horaires aménagés) aux aidants et aux parents jusqu'à un âge maximal de l'enfant qui ne peut être fixé à moins de 8 ans. Les employeurs peuvent décider de refuser ou de reporter ce type de demande mais doivent justifier ce refus ou ce report « dans un délai raisonnable » et « en tenant compte de leurs propres besoins et de ceux des travailleurs ». Une ancienneté qui ne peut être inférieure à six mois peut être exigée pour exercer un tel droit. Cette dernière disposition, si elle était adoptée, devrait conduire à adapter quelque peu le droit du travail en France²⁰. Sans attendre, dès le 4 avril 2019, le Parlement espagnol a définitivement adopté un tel droit de demande.

Conclusion

Les États auront trois ans à compter de la publication de la directive, probablement vers la fin 2019, pour la mettre en œuvre. Ce texte, s'il n'apporte pas d'avancées majeures, est néanmoins, au moins sur le plan symbolique, un progrès important puisqu'il inscrit, pour la première fois dans le droit de l'UE, ce qui était très loin d'être acquis, le principe d'un droit au congé de paternité et d'un droit au congé d'aidant. En outre, est acté pour la première fois aussi le principe de la rémunération des 10 jours du congé

de paternité et d'au moins deux mois du congé parental.

Les difficultés mises au jour lors du processus d'adoption et finalement les faibles améliorations des droits apportés par cette nouvelle directive, très en deçà de ce que proposait de façon pourtant très mesurée la Commission en 2017, s'expliquent par deux ensembles de facteurs.

Il existe d'une part des visions très divergentes au sein de l'UE en matière de représentations et divisions sexuées, sur le rôle des hommes et des femmes au regard de l'éducation des jeunes enfants (ou du soin pour les membres de famille dépendants), sur leur place sur le marché du travail et donc sur les questions de « conciliation », les dispositifs de congé ou les modes de garde. Ces différences se traduisent d'ailleurs par de fortes disparités dans les régulations politiques et en particulier dans les systèmes de congés à destination des parents. Ces divergences de situation mais aussi d'objectifs et de priorités rendent difficile tout compromis sur la question des congés aux parents et finalement inatteignable tout accord ambitieux.

Il existe d'autre part une très faible attente quant à l'intérêt que peut apporter le niveau européen aux questions de « conciliation ». Certains décideurs, par exemple les pouvoirs publics français, ne sont porteurs d'aucune demande sérieuse vis-à-vis de l'UE : ils attendent surtout des initiatives européennes qu'elles ne leur imposent aucune réforme et aucune dépense supplémentaire, et souhaitent avant tout rester maîtres de leur agenda national. D'autres expriment une très

20. Sur le « *right to request* » ou droit, ici lié à la situation familiale, de demander un temps partiel, des horaires individualisés, un télétravail ou d'autres « aménagements souples », voir les rapports du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA, www.hcfea.fr) : « Disposer de temps et de droits pour s'occuper de ses enfants, de sa famille et de ses proches en perte d'autonomie », janvier 2018 ; « Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance », février 2019.

forte défiance, déniait le principe même que l'UE aborde ces questions. Il ne s'agit d'ailleurs pas seulement ou pas tant des pays dont les dirigeants sont désignés comme « populistes » ou eurosceptiques (Hongrie, Pologne, etc.) que des pays aux systèmes sociaux développés (Danemark, Pays-Bas, Finlande, etc.), particulièrement jaloux de leurs prérogatives nationales en matière sociale et en conséquence très rétifs à toute immixtion de l'UE sur ce terrain.

Dans ces conditions difficiles, l'adoption de la nouvelle directive était presque inespérée. Ce résultat permettra-il d'entretenir l'espoir que ce texte et les quelques autres de même portée forment les petites briques sur lesquelles est en train de se bâtir une « Europe sociale » toujours plus forte ? Ce serait cependant oublier que la réalité sociale se décide peu au niveau européen par les textes et proclamations portant sur les affaires « sociales ». Encore plus qu'auparavant, l'UE exerce une pression autrement plus décisive sur les droits sociaux et les conditions de vie et de travail des Européens à travers ses politiques économiques, monétaires et budgétaires.

Sources :

Presse française, *Planet Labor*, sites des institutions européennes (<https://eur-lex.europa>.

<https://ec.europa.eu>, www.europarl.europa.eu).

Collombet C. (2017), *La place des pères dans les congés destinés aux parents en Europe – évolutions et réformes récentes*, Caisse nationale des allocations familiales, Mission des relations européennes, internationales et de la coopération, mai, <http://bit.ly/2Eabf3H>.

Collombet C., Math A. (2018), « Union européenne : congés parentaux, de paternité et d'aidant : vers une nouvelle directive ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 163, septembre, p. 3-16, <http://bit.ly/2YvtBEk>.

Degryse C. (2019), « Le dialogue social européen et les ambivalences de l'Europe sociale "triple A" », *La Revue de l'IRES*, n° 96-97, p. 65-84, <http://bit.ly/2VBEZKV>.

Ires (2019), « Europe sociale : dynamiques, acteurs et enjeux », n° spécial, *La Revue de l'IRES*, n° 96-97, <http://bit.ly/2EbEYJJ>.

Jolivet A., Lerais F., Sauviat C. (2013), « Europe : la dimension sociale aux prises avec la nouvelle gouvernance économique européenne », n° spécial, « Les syndicats face à la nouvelle gouvernance européenne », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 143-144, novembre, p. 30-52, <https://goo.gl/LD8tSQ>.

Jolivet A., Sauviat C. (2012), « Union européenne : mécanisme européen de stabilité et Pacte budgétaire à 25 : quelles logiques ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 137, juillet, p. 3-17, <https://goo.gl/C4NSqB>.

Math A. (2013), « Union européenne : la directive maternité dans les limbes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 139, janvier, p. 35-46, <https://goo.gl/Njfnmb>.