Pays Bas

Temps de travail : le droit de choisir

Marie WIERINK

Le 8 février 2000, a été votée la nouvelle loi sur l'adaptation du temps de travail, dont on discute aux Pays-Bas depuis 1993, souvent appelée loi sur le temps partiel [1]. Tout salarié travaillant dans un établissement de 10 salariés et plus acquiert le droit de réduire son temps de travail, ou de l'augmenter si aucune disposition conventionnelle n'est venue restreindre cette dernière possibilité, et le droit de discuter de l'aménagement de son nouvel horaire avec son employeur, sans avoir à justifier d'aucun motif. Les possibilités de refus de l'employeur sont limitées. Aux yeux du gouvernement, cette loi a plusieurs vertus. Elle augmente la flexibilité de l'emploi à l'avantage des salariés, elle soutient fermement les hommes dans leurs souhaits de travailler moins et les femmes désireuses de travailler plus, et elle aide les entreprises à conserver leur personnel, en ces temps de réduction drastique du chômage.

Cette loi renforce l'affichage aux Pays-Bas d'une politique qui cherche à équilibrer vie professionnelle et vie privée, aux différents âges de la vie, dans la gestion du temps et de l'organisation du travail. Des courants très divers de la société, syndicaux, associatifs, féministes, politiques, y ont contribué depuis de longues années, conjuguant des objectifs de création d'emploi, d'émancipation des femmes, et de flexibilité [2]. Cette dernière étape s'inscrit donc dans un mouvement de long terme qui met le temps de travail au cœur du débat public depuis les années soixante-dix. Ce débat, initié et poursuivi avec ténacité par les féministes sur le partage du travail payé et non payé, a été renforcé par le développement de la négociation collective sur le terrain de la réduction du temps de travail et des conditions du travail à temps partiel.

Après avoir fait le point des travaux qui mesurent depuis quelques années le degré d'aspiration des Néerlandais à maîtriser leur temps de travail, nous allons revenir sur la généalogie de la nouvelle loi. Nous montrerons comment la mobilisation syndicale, les avancées de la jurisprudence et les initiatives politiques successives sur ce thème ont fait synergie, sur longue période, pour aboutir à

1. Mes remerciements vont à Susanne Burri, de l'Université d'Utrecht, pour sa disponibilité, ses conseils et ses informations.

2. *Cf.* Marie Wierink, « Temps de travail aux Pays- Bas : la voix des femmes », *Futuribles*, novembre 1998, n° 236.

l'adoption par le gouvernement Kok du thème du droit à l'adaptation du temps de travail comme une de ses priorités sociales.

Des aspirations à modifier leur durée du travail chez 20 à 30 % des Néerlandais

La progression du taux de travail à temps partiel constitue l'une des caractéristiques les plus marquantes du marché du travail néerlandais. Si les femmes sont particulièrement concernées jusqu'aux professions hautement qualifiées, le taux de travail à temps partiel des hommes progresse également mais reste très limité, si l'on tient compte des nombreux scolaires et étudiants présents dans l'effectif des hommes à temps partiel.

Si la diffusion du travail à temps partiel reste encore très inégale entre les sexes, elle l'est aussi entre les secteurs. Le tableau suivant indique les taux de travail à temps plein (au-delà de 35 h) dans quelques grandes branches professionnelles. Il reflète la diversité de pratiques organisationnelles entre les branches professionnelles, qui apparaît très liée à la féminisation de ces secteurs. On peut observer, en creux, que le taux de travail à temps partiel féminin est significatif dans l'ensemble des secteurs, et que le taux de travail à temps partiel masculin est plus haut dans les secteurs à plus forte présence féminine.

Pour les courants féministes et syndicaux, les pouvoirs publics et les partis politiques, le travail à temps partiel devient dans les années quatre-vingt-dix l'instrument privilégié de combinaison famille-emploi, avec un accent plus ou moins marqué chez les uns ou les autres

Evolution du travail à temps partiel (1988-1997)

	Hommes		Femmes	
	1988	1997	1988	1997
Moins de 12 heures par semaine	5,6	5,8	18,8	18,3
De 12 à 19 heures par semaine	1,8	1,7	13,1	12,8
De 20 à 34 heures	7,1	8,2	27,8	35,1
35 heures et plus	85,4	84,3	40,2	33,8
Total	100	100	100	100

Source : nos calculs à partir de EBB 1997, tableaux 16 et 17

Taux de travail à temps plein dans quelques secteurs professionnels
(35 heures et plus, en % de l'ensemble des emplois de plus de 12h par semaine)

	Femmes	Hommes	Taux de féminisation de l'emploi (> 12 h)
Petit commerce, réparations	43,5	90,5	40,6
Institutions financières	58,7	92,2	43,9
Prestations de services marchands	52,4	88,8	37,1
Santé et services sociaux	27,8	79,5	76,7
Transports, télécom	48,9	89,3	50,53
Enseignement	40,1	84,2	50,1

Source : nos calculs à partir de Enquête Beroepsbevolking 1997, tableau 31.

sur l'enjeu de convertir à cette idée les hommes en vue de partager équitablement charges professionnelles et domestiques. La réflexion s'élargit plus récemment à la problématique de l'adaptation de l'activité professionnelle aux phases de la vie, et en particulier, aux travailleurs vieillissants, avec d'autres mesures que la retraite anticipée [1].

Ces réflexions conduisent à faire de la durée du travail souhaitée l'objet de l'attention tant des chercheurs et des syndicats que des pouvoirs publics. En 1997, une étude [2] réalisée sur commande du ministère des Affaires sociales a ainsi établi que 22 % des hommes avaient souhaité travailler moins, dans les deux ans précédant l'enquête. Seuls 44 % de ceux-ci avaient tenté une démarche concrète, et au final, 26 % étaient parvenus à leurs fins.

Par ailleurs, l'institut de recherches OSA [3], s'intéresse depuis plusieurs années à cette question. Ses travaux permettent de tester la pertinence des actions lancées par les uns ou les autres sur le thème du travail à temps partiel, apportant notamment une justification statistique aux initiatives politiques qui mènent à la loi sur l'adaptation du temps de travail.

Cet organisme questionne tous les deux ans un panel de plus de 4 000 personnes sur leurs souhaits de modification de la durée du travail, dans l'hypothèse d'une adaptation proportionnelle du salaire et de la neutralité de l'employeur. Depuis 1986, entre 11 et 18 % des femmes ont exprimé le souhait d'augmenter la durée de leur emploi, et 12 à 15 % des hommes ont souhaité la diminuer. On constate que la majeure partie des femmes qui veulent réduire leurs heures de travail sont des femmes qui travaillent plus de 35 h par semaine. Les femmes qui souhaitent augmenter leurs horaires sont celles qui sont occupées dans des emplois à petit temps partiel.

A partir de 1994, le questionnaire de l'enquête OSA s'intéresse également aux arbitrages faits par les individus, en fonction de leur ménage, en matière de durée du travail souhaitée. Il ressort de ce double traitement de la même question une mise en lumière de l'influence de la dimension ménage ou couple dans les préférences exprimées par les individus. Les souhaits des femmes d'augmenter leur durée du travail augmentent clairement. Ils apparaissent conditionnés par l'amplification des aspirations masculines à diminuer le temps de travail. Ceci ne suffit évidemment pas à construire des pratiques, mais on peut supposer que ces préférences vont influencer les stratégies individuelles des acteurs, dans le cadre des contraintes objectives de leur emploi. (*Trendrapport arbeidsaanbod* 1995, 1997, 1999).

Si l'expression de souhaits pouvait à elle seule entraîner un passage à l'acte, c'est bien chez les hommes que la prise en compte des discussions dans le ménage induirait la plus grande modification de pratiques en matière de durée du travail. Il est clair que tant les rigidités dans l'organisation du travail que celles liées à la culture de la carrière et de l'investissement professionnel sont là pour tempérer les attentes qui pourraient être fondées

1. *Cf.* Marie Wierink. *op.cit.*
2. Spaans J. « Tussen wens en realiteit », Vuga uitgeverij, févirer 1997.
3. Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, Trendrapport Aanbod van Arbeid, 1997 et 1999.

Souhaits en matière de durée du travail, exprimés dans le cadre d'une modification du temps de travail concertée dans le ménage

	Voudraient travailler moins			Voudraient travailler plus		
	1994	1996	1998	1994	1996	1998
Hommes	30,5	35,0	29,0	9,5	2,0	3,0
Femmes	17,5	15,0	15,0	28,0	26,0	19,0

Source : *OSA, Trendrapport aanbod van de arbeid* 1995, 1997, 1999

sur de tels questionnaires d'opinion [1]. Et c'est bien sur ce point que les promoteurs d'un droit à l'adaptation du temps de travail fondent leur inspiration.

La mobilisation des partenaires sociaux

A partir de 1987, l'attitude des partenaires sociaux commence à changer à l'égard du temps partiel qu'ils soutiennent de plus en plus explicitement [2]. L'influence des associations féministes qui militent pour le partage du travail payé et non payé, l'essaimage des actions soutenues par la politique administrative de l'émancipation sont étroitement associés aux progrès de cette sensibilisation. Plusieurs rapports liant les questions du travail à temps partiel et du travail des femmes sont publiés par la Fondation du Travail. En 1993, les partenaires sociaux s'entendent sur un texte à valeur de quasi-accord [3], et une dynamique d'adaptation des conventions collectives est lancée. A partir de 1997, les centrales syndicales relancent un processus d'enquêtes sur ce thème, en synergie avec les initiatives politiques du parti Groen Links (gauche écologique).

Une politique volontariste affichée au niveau central

Le texte de 1993 fait suite à une demande du ministère des Affaires sociales qui sollicite la Fondation du Travail [4] le 27 octobre 1992 d'un avis sur le travail à temps partiel, et lui demande de prendre position sur l'introduction éventuelle dans le code civil de dispositions établissant un droit pour les salariés à diminuer leur durée du travail. Répondant au ministre par le document « Considérations et recommandations sur le développement du temps partiel et de la diversité

1. Les travaux des psycho-sociologue V. Duindam ont mis en évidence combien les hommes désireux d'intensifier leur participation à la vie familiale se heurtent à la rigidité des cadres organisationnels et des steréotypes de pensée en matière de temps de travail.
2. *Cf.* Wierink M. *op. cit.*
3. Ce texte s'intègre dans des discussions plus larges rassemblées sous le nom de l'accord central « Pour un nouveau cours », qui redonne un nouveau souffle à l'accord de Wassenaar en relançant la réduction du temps de travail, en échange de plus de concertation décentralisée et de plus de flexibilisation dans l'organisation du travail.
4. A côté du Conseil Economique et Social, tripartite, la Fondation du Travail réunit les principales centrales syndicales et organisations patronales, et participe à des réunions de concertation régulières avec le gouvernement et le ministère des Affaires sociales. Elle mène en outre à son initiative des travaux d'études et des discussions, qui débouchent le cas échéant sur des accords centraux, des recommandations ou de simples avis, qui exercent une réelle force d'entraînement sur l'évolution des négociations décentralisées.

des schémas de temps de travail [1] », la Fondation recommande aux partenaires sociaux et aux entreprises de négocier de manière décentralisée un droit de principe pour les salariés à obtenir de leur employeur l'adaptation de leur durée du travail, à moins qu'on ne puisse pas raisonnablement l'exiger de l'employeur pour des motifs importants tenant à l'entreprise.

La Fondation du Travail prend position de manière nette sur le point de l'adaptation du volume de temps de travail à tous les niveaux de fonctions, mais elle refuse de pousser le principe jusqu'à prévoir une application aveugle de ce principe : « Le point de départ d'un tel règlement devrait être qu'en principe, toute fonction, à n'importe quel niveau et dans tous les secteurs, remplie habituellement à temps complet devrait pouvoir être tenue dans un autre volume de temps. Mais ceci ne signifie pas à l'avance que toute fonction puisse être accomplie dans n'importe quel volume de temps. »

Mais deux bilans modestes des négociations collectives décentralisées

En 1996, l'avancée des négociations constatée ne doit pas cacher d'assez grandes disparités sectorielles et une hétérogénéité de situation entre petites et grandes entreprises. De tels règlements conventionnels ou d'entreprises sur le passage au temps partiel ou la modification de la durée individuelle du travail sont plus fréquents dans le secteur des activités de service et dans les très grandes entreprises.

Sur un vaste échantillon des conventions collectives de large champ d'application et d'entreprises de plus de 100 salariés [2], il est apparu que le thème du droit à travailler à temps partiel a une signification qui n'est plus du tout marginale. Fin 1996, plus de 60 % des grandes conventions collectives [3] ont prévu la possibilité de la transformation d'un emploi à temps complet en un temps partiel ou de la diminution de la durée du travail, couvrant environ la moitié des salariés sous l'empire de ces grandes conventions collectives.

Mais seulement cinq accords prévoient la réversibilité du travail à temps partiel, en imposant souvent une durée minimale de travail à temps partiel (entre 1 et 4 ans). Les partenaires sociaux s'engagent également souvent à transformer les petits temps partiels en temps partiel de 28 à 32 heures.

Une nouvelle enquête [4] menée par l'inspection du travail en 1997/1998 fait également le point de l'engagement des partenaires sociaux à soutenir le droit des salariés à l'adaptation de leur durée du travail, dans le prolongement des recommandations de 1993. Il ressort de cette analyse que 64 % des 118 textes étudiés ouvrent la possibilité aux salariés de présenter une demande d'adaptation de la durée du travail à l'employeur, mais que seulement 19 % (23 accords) de ces

1. « Overwegingen en aanbevelingen ter bevordering van deeltijdarbeid en differentiatie in arbeidsduurpatronen », septembre 1993, Fondation du Travail.
2. Enquête menée par l'Inspection du travail, du ministère des Affaires sociales fin 1996. H.F. de Vries, E.C. van Hoorn, *Rapport Emancipatie in arbeidsorganisaties*, mars 1997.
3. Les grandes conventions collectives sont les conventions de branches d'au moins 5 000 salariés et les accords d'entreprise de plus de 2000 salariés.
4. F. de Jong, M. Schaeps, « Deeltijd in CAOs », Arbeidsinspectie, Ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid, La Haye, mai 1999.

conventions sont rédigés d'une manière suffisamment impérative pour que l'on puisse les considérer comme une concrétisation des propositions de la Fondation du Travail de 1993. Douze accords seulement ont prévu la possibilité de modification des horaires à tous niveaux ou dans toutes fonctions.

Un réinvestissement des organisations syndicales

Du côté des organisations syndicales, le travail à temps partiel est un thème mobilisateur pendant la décennie quatre-vingt-dix. En 1995, la FNV lance une campagne [1] intitulée d'une manière provocatrice « A temps partiel complètement », au cours de laquelle elle inventorie les difficultés et revendications de ses membres à temps partiel ; l'enjeu est de sensibiliser les négociateurs des conventions collectives à une meilleure prise en compte des intérêts des travailleurs à temps partiel, de promouvoir un temps de travail « sur mesure » pour les salariés, et de s'opposer à une flexibilisation à outrance des horaires dont la vie de famille est la grande perdante.

En 1997/1998, elle lance une nouvelle campagne [2] avec deux temps forts sur le thème « Plus ou moins, à propos du travail à temps partiel ». La première initiative a été un jour d'appel téléphonique le 2 avril 1997 avec numéro d'appel gratuit sur le thème du travail à temps partiel. Hans Blankert, président d'alors de la centrale patronale VNO-NCW a même accepté de prendre le téléphone un moment pendant cette journée. Sur 9 400 appels, 650 ont pu être traités.

Puis, début 1998, elle lance deux enquêtes [3] qu'elle fait effectuer par plusieurs de ses syndicats, qui tentent de mesurer le degré de satisfaction, les aspirations à travailler plus ou moins des salariés interrogés [4], les obstacles rencontrés et le succès de demandes de modification de leur durée du travail. Une personne sur onze dans cette enquête se dit à temps partiel de manière involontaire. Parmi les répondants de l'enquête « De moins vers plus », 68 % travaillent moins de 24 h par semaine, et 60 % d'entre eux souhaiteraient travailler davantage. Parmi les répondants de l'enquête « De plus vers moins », (71 % de répondants sont à temps plein, et 29 % à temps partiel), les deux tiers sont satisfaits, mais on compte encore 28 % qui souhaiteraient diminuer leur temps de travail. La FNV tire de ces initiatives que la demande de « temps partiel long » est particulièrement importante.

En février 1999, c'est au tour de la centrale syndicale de l'encadrement MHP de publier les résultats d'une enquête [5] sur les problèmes spécifiques du travail à temps partiel et de la carrière. Ces résultats ont été relativement bien médiatisés dans la grande presse. L'enquête a été menée par entretiens dans de grandes entreprises à marché interne du secteur industriel ou tertiaire. Les résultats mettent en évidence des difficultés d'ordre cultu-

1. FNV, « Arbeidstijden in discussie, verander-de tijden », mars 1995.
2. FNV, « Meer of minder, over werken in deeltijd », septembre 1998.
3. Une enquête inventorie les problèmes à augmenter sa durée du travail, l'autre les problèmes à la diminuer, et chacune est menée dans des secteurs professionnels différents.
4. Plus de 2 500 salariés répondront au questionnaire écrit qui leur est proposé. 70 % des répondants sont membres de la FNV, 8 % syndiqués ailleurs.
5. H. van den Brandt, O. Laukens, « Deeltijdwerk, een strategie voor werkgever en werknemer », MHP, 24.8.98.

rel, et pointent la nécessité de reconsidérer la gamme des emplois accessibles à temps partiel, d'adapter la charge de travail effective et de renforcer les pratiques de délégation. Les auteurs de l'étude insistent sur l'intérêt pour les directions d'entreprises d'affirmer une politique ouverte à l'égard du travail à temps partiel dans les emplois d'encadrement, au moment où le marché du travail se tend. De telles politiques, par effet d'affichage, pourront influencer les attitudes encore restrictives de l'encadrement moyen.

Le débat juridique sur le droit à travailler à temps partiel

Du côté judiciaire, au cours de ces mêmes années quatre-vingt-dix, on observe également un contentieux intéressant sur le thème du droit du salarié à déterminer sa durée du travail. En l'absence de dispositions conventionnelles suffisamment impératives, un salarié à temps complet peut-il imposer à son employeur de travailler à temps partiel ou peut-il lui imposer une réduction de ses horaires s'il est déjà à temps partiel ? Examiner cette question conduit à se demander dans quelle mesure le droit néerlandais limite le pouvoir d'organisation et de direction de l'employeur en matière de temps de travail, et par quels mécanismes ou dispositifs juridiques. Le refus d'un employeur peut-il constituer un préjudice ? Pour tenter d'obtenir une réponse à ces questions, le salarié néerlandais peut se retourner soit vers les tribunaux de première instance, ou tribunaux cantonaux, soit vers la Commission de l'égalité de traitement.

L'importance de la notion du « comportement en bon employeur »

Il ne ressort pas de différentes décisions des tribunaux cantonaux intervenues entre 1991 et 1994 et analysées par S. Burri (1995, 1998), et S. Burri et Y. Konijn, (1997) [1] une définition très nette de la gravité des motifs admis et de ceux qui seraient rejetés pour valider un refus patronal d'accéder à une demande de réduction d'horaires. De même, la charge de la preuve n'est pas attribuée avec fixité. Il n'est pas possible non plus d'en tirer une image claire des cas où le refus d'un employeur fonderait la demande d'un salarié en résolution judiciaire de son contrat de travail avec indemnités, conformément à des pratiques courantes aux Pays-Bas en matière de rupture du contrat de travail. En revanche, il ressort des décisions connues que l'employeur doit envisager avec sérieux la demande du salarié, rechercher réellement si des aménagements sont possibles, et qu'aucun refus de principe ne peut être admis.

On note dans de nombreux arrêts le recours à une notion importante du code civil néerlandais en matière de relations professionnelles, l'obligation de l'employeur de se comporter « en bon employeur » [2]. Pour Susanne Burri (1998), « il ressort de la jurisprudence que la règle du comportement en bon employeur entraîne que le refus d'une demande d'un salarié de diminuer son temps de travail

1. *Cf.* Susanne Burri, « Tussen wens en werkelijkheid », *Nemesis,* 1995, n°3. « De EG richtlijn over deeltijd arbeid : een impuls voor Nederland ? ». *Sociaal Recht,* 1998-5 ; S. Burri, Y. Konijn, « Kroniek van het arbeidsrecht, flexibilisering en deeltijderbeid », *Sociaal recht,* 1997-4.
2. « Goed werkgeverschap », notion générique qu'on pourrait comparer à celle du comportement en « bon père de famille » qu'on connaît en France dans le droit des assurances.

doit être motivé et reposer sur des motifs solides ».

Recours à la notion de discrimination indirecte

En règle générale, les décisions des juges cantonaux sont plus timorées que les avis de la Commission de l'égalité de traitement (CGB) dont les décisions seront plus hardies.

Le contrôle de l'égalité de traitement et de l'existence ou non de dispositions discriminatoires va s'appliquer à ces litiges dès le début des années quatre-vingt-dix. Il s'agit de juger, au cas par cas, si le refus d'employeurs de donner suite à des demandes de réduction d'horaires, est justifié ou non au regard de l'interdiction de discrimination directe ou indirecte. Pour cette Commission, l'égalité de traitement entre hommes et femmes impose qu'on tienne compte des circonstances particulières de la vie des femmes pour fonder des décisions individuelles à leur égard. En outre, les restrictions ou les exigences formulées dans le cadre d'une politique du temps de travail doivent être adaptées et pertinentes par rapport aux objectifs de bonne gestion affichés par l'employeur.

Aux Pays-Bas, à l'instigation des juristes de la Commission de l'égalité de traitement, soutenues elles-mêmes par la vision politique de l'émancipation, le raisonnement initialement déployé sur le terrain de l'inégalité des salaires ou des retraites par la Cours de Justice des Communautés Européennes (CJCE) va être étendu à la question de l'accès à l'emploi à temps partiel. L'arrêt Bilka [1] constitue en ce domaine une référence fondamentale. Ainsi, selon plusieurs avis de la Commission de l'égalité de traitement, l'organisation des postes de travail et des emplois sur la base d'un nombre minimal d'heures peut constituer une discrimination indirecte à l'égard des femmes, si ces prescriptions conduisent à leur éviction de l'emploi. Mais ce raisonnement ne sera décisif que si l'employeur ne peut justifier suffisamment en quoi les mesures contestées sont nécessaires. Quand des arguments sérieux, organisationnels ou techniques (relatifs à la construction de plannings de roulements par exemple) sont avancés, la Commission de l'égalité de traitement reconnaît le droit à l'employeur de s'opposer à une demande de réduction d'horaires ou à édicter un plancher minimal d'heures à assurer.

On retiendra donc que, pour la Commission de l'égalité de traitement, les pouvoirs d'organisation du temps de travail de l'employeur sont bornés par le droit des salariées à obtenir la réduction de leurs horaires, quand des arguments de gestion suffisamment solides ne peuvent être opposés. Le défaut de souplesse de l'employeur à cet égard équivaut alors à opérer une discrimination indirecte, aboutissant à éliminer les femmes de leur emploi, du fait qu'un refus de principe leur est collectivement et individuellement préjudiciable au regard des charges familiales qu'elles assument.

1. Bilka-Kaufhaus GMBH c. Karin Weber von Hartz,CJCE 170/84, 13.10.86 ; Mme Weber contestait un règlement de la société Bilka exigeant un nombre minimum d'années de travail à temps plein pour bénéficier de garanties complémentaires de retraites, arguant du caractère discriminatoire d'une telle mesure excluant pratiquement toute la main d'œuvre féminine, occupée à temps partiel ; la Cour demandera au tribunal national de vérifier si les mesures contestées répondent à un besoin véritable de l'entreprise, sont aptes à atteindre l'objectif poursuivi et sont nécessaires à cet effet ; à défaut, leur caractère discriminatoire sera avéré.

L'équilibre entre travail et vie privée devient une question politique

L'intégration de plus en plus explicite du thème de la combinaison famille-emploi dans la politique de l'émancipation, sous le premier gouvernement violet, la sensibilisation des partenaires sociaux et la juridisation du débat contribuent à faire du droit à travailler à temps partiel un enjeu politique, qui ne laisse aucun parti indifférent. Le ministre des Affaires sociales de ce gouvernement, Ad Melkert, responsable de la politique de l'émancipation, a chargé entre 1995 et 1997 deux commissions multipartites de formuler des recommandations qui croisent le champ du travail à temps partiel.

La première [1] a présenté des scénarios d'avenir de redistribution du travail payé et non payé et prend parti pour le développement d'emplois à temps partiel long pour tous, hommes et femmes, voyant dans l'augmentation de la participation des hommes au travail non payé, l'instrument de l'augmentation de la participation des femmes à l'emploi. La seconde [2] a travaillé sur la compatibilité des temps professionnels et sociaux et est amenée à faire des propositions de différenciation des schémas temporels d'organisation du travail, aux fins de faciliter l'organisation de la vie quotidienne des individus et des familles. Cette commission a reconnu que « la prise en compte équilibrée des intérêts contradictoires des salariés et des entreprises dans l'organisation des temps de travail n'allait pas encore de soi dans les entreprises, d'où la nécessité de renforcer la position du travailleur dans la négociation par un droit à l'adaptation de la durée du travail [3] ».

Dès 1993, et sans discontinuer, le parti de la gauche écologique et radicale Groen Links s'est maintenu sur la scène parlementaire avec deux projets de loi successifs sur le droit pour le salarié à diminuer sa durée du travail. Les chrétiens-démocrates, pour qui le thème de la famille est central dans l'affirmation de leur identité politique, entrent rapidement en compétition avec Groen Links sur ce thème.

Pour Groen Links, seule la loi assure un droit égal à tous

En 1993, le parti de la gauche radicale et écologique Groen Links dépose sa première proposition de loi sur le droit pour tout salarié à transformer son emploi en un emploi à temps partiel [4], qui va faire long feu et déboucher sur les actuels projets gouvernementaux.

Elle prévoyait un droit pour les salariés à réduire de 50 % leur durée du travail, tempéré très vite en un droit à réduire de 20 % la durée du travail, pour assurer un meilleur soutien politique au projet. A l'époque, on voit que le débat se focalise sur la dimension réduction du temps de travail et augmentation du temps libre, et laisse dans l'ombre les aspirations à l'augmentation du temps de travail.

En mars 1996, cette proposition de loi passe la première étape d'approbation parlementaire à la Deuxième Chambre grâce à une majorité de gauche (les socialistes du Pvda, et les réformateurs de

1. Commissie toekomst scenarii herverdeling betaalde en onbetaalde arbeid, 1995.
2. Commissie Dagindeling, 1996.
3. Memorie van toelichting, proposition de loi Groen Links.
4. « Wetsvoorstel bevordering deeltijdarbeid », proposition de loi pour l'encouragement du travail à temps partiel.

gauche de D 66 s'alliant avec Groen Links), aidée par le vote d'un des petits partis calvinistes [1]. La proposition prévoyait qu'une condition d'ancienneté minimale de un an était nécessaire pour pouvoir solliciter une réduction de sa durée du travail, et que l'employeur ne pouvait être admis à s'y opposer pour raisons d'exploitation qu'avec l'approbation de son conseil d'entreprise, ou à défaut, des travailleurs concernés.

Mais au Sénat [2], les chrétiens-démocrates et les libéraux, majoritaires au Sénat, bloqueront l'adoption cette proposition de loi. Ils entendent ne pas permettre une modification unilatérale du contrat de travail. Ils sont également réticents dans la tradition néerlandaise à légiférer sur le terrain des partenaires sociaux, et enfin considérent un tel texte superflu vu l'ampleur et la diffusion du travail à temps partiel.

A partir de cette époque, le droit au travail à temps partiel devient un enjeu de compétition politique, et les chrétiens-démocrates annoncent qu'ils présenteront eux aussi un projet de loi sur le droit au temps partiel.

Groen Links ne s'avoue pas vaincu, et renouvelle sa proposition en février 1998, après de nouvelles modifications dans le sens d'un droit à l'adaptation du temps de travail et non plus sa seule diminution, sauf opposition de raisons impérieuses tenant à la gestion de l'entreprise, en reprenant la formulation de la Fondation du Travail. Dans le respect de l'autonomie contractuelle, les partenaires sociaux restent libres de mettre au point un régime moins ouvert que celui construit dans la proposition de loi (*geclausuleerd drie-kwart dwingend recht*). Cette proposition est co-signée par deux représentants du PVDA et de D 66, et elle obtient un soutien beaucoup plus affirmé de la part de la FNV qui la juge moins limitée que la première version.

Le parti Groen Links fait l'analyse suivante. Malgré l'augmentation du nombre de travailleurs à temps partiel entre 1993 et 1996, certaines particularités de cette forme d'emploi subsistent, à savoir sa féminisation, et le renforcement du travail à temps partiel dans les secteurs où il était déjà prédominant en 1993. Il lui apparaît nécessaire de soutenir la différenciation des modèles de temps de travail avec six arguments :

– déploiement de l'emploi sur un plus grand nombre de personnes ;

– lutte contre le chômage involontaire de personnes désirant travailler davantage ;

– meilleure répartition du travail payé et non payé entre les hommes et les femmes ;

– meilleure combinaison des charges professionnelles et familiales ;

– augmentation de la flexibilité du fonctionnement des entreprises ;

– extension aux 15 % des salariés non couverts par un accord collectif.

1. Le texte passe à une majorité de 71 voix contre 65, qui regroupent principalement les libéraux et les chrétiens-démocrates.
2. En décembre 1997.

La proposition de loi de Groen Links s'articule avec la nouvelle loi de 1995 [1] sur le temps de travail qui prévoit, dans une disposition très générale, que l'employeur devra tenir compte des circonstances de vie personnelles de ses salariés dans la détermination de sa politique d'organisation de la durée du travail, « dans la mesure où cela pourra être exigé raisonnablement de lui ». Groen Links propose d'ajouter à cet article 4 mention d'un droit pour le salarié à obtenir l'adaptation de sa durée du travail, de l'obligation pour l'employeur d'organiser le temps de travail des salariés selon un schéma continu et régulier et de l'obligation de tenir compte dans la fixation ou la modification de l'horaire de travail d'un salarié de ses circonstances de vie personnelles et responsabilités extérieures au travail.

Pour les chrétiens-démocrates, les partenaires sociaux doivent rester maîtres du jeu

Comme annoncé lors de l'échec au Sénat de la première proposition de Groen Links, les chrétiens-démocrates introduisent au cours de la saison parlementaire 1997/1998 une proposition de loi concurrente, axée sur la combinaison des charges professionnelles et privées. Un nouveau droit au travail à temps partiel figure dans cette proposition de loi, à côté d'une modification du congé parental, d'un financement des interruptions de carrières et de l'introduction d'un droit à un congé de trois mois, non rémunéré, pour assistance à un proche.

Le projet de loi chrétien-démocrate adopte une approche résolument différente et s'appuie sur l'autonomie de négociation des partenaires sociaux à laquelle il accorde la priorité. Ce n'est qu'au terme d'un délai moratoire de deux ans, laissé aux partenaires sociaux pour mettre au point des dispositions conventionnelles, que la proposition de loi du CDA prévoit l'introduction au Code civil d'un droit pour le salarié à réduire de 20 % sa durée du travail, auquel l'employeur pourra s'opposer pour raison sérieuse. La demande du salarié devra recevoir une réponse dans un délai de quatre mois. La proposition prévoit aussi la mise en place d'une commission de recours auprès du Conseil économique et social pour le salarié dont la demande aurait été rejetée. Le salarié pourra revenir à la charge et présenter une nouvelle demande de réduction de la durée du travail après trois ans.

Les entreprises de moins de 10 salariés font l'objet d'un projet de réglementation différente, aux fins de réduire les répercussions de l'imprévisibilité des demandes des salariés. Il est proposé que les petits employeurs élaborent dans un règlement intérieur leur propre aménagement du travail à temps partiel.

Un enjeu social pour le second gouvernement violet

1. La législation néerlandaise sur le temps de travail fait partie des textes organisant les conditions de travail au sens matériel et physique. La loi de 1995 a profondément modifié l'organisation de la durée du travail, mais n'a pas touché à cette caractéristique principale d'une réglementation des conditions de travail. Elle supprime le système de contrôle administratif préventif des modalités d'organisation de la durée du travail, et substitue un double régime : un régime standard qui fixe les grands standards de temps maxima de travail et minima de repos ; et un régime de concertation qui offre plus de latitude de variabilité et d'amplitude pour ces maxima et minima, à la condition que le régime de travail et de repos soit négocié soit au niveau de la branche, soit au niveau de l'entreprise.

En juillet 1998, les partis arrivés au pouvoir après les élections de mai 1998 [1] s'emparent du thème du droit à travailler à temps partiel, qui est intégré à l'accord programmatique de gouvernement de la coalition. Cette question fera partie d'un large projet de loi centré sur l'amélioration de la compatibilité du travail et des charges privées [2], dossier essentiel pour la secrétaire d'Etat à l'émancipation, Annelies Verstand. Au-delà d'un droit au temps partiel, il est maintenant question d'un droit pour le salarié à demander l'adaptation de sa durée du travail à la hausse comme à la baisse. Le parti d'opposition d'extrême gauche, Groen Links, initiateur du premier projet de loi, a donc réussi à en faire un point d'engagement du nouveau gouvernement. Ce projet est clairement adossé aux conclusions de la commission pour des scénarios d'avenir, précitée. A cet objectif, le second gouvernement violet ajoute un effort important dans le domaine des structures de garde d'enfant. On devra créer 80 % de places supplémentaires en trois ans, dont 60 % seront déployées dans le secteur particulièrement sous-développé des services de garde péri-scolaire.

A l'instar de l'analyse de Groen Links, le gouvernement estime que la couverture conventionnelle n'est pas suffisante et que les avancées conventionnelles sont trop timides pour compter sur la seule négociation collective pour la diversification des régimes de travail. En outre, il lui apparaît que la voie judiciaire n'est pas assez assurée ni uniformisée pour garantir une sécurité juridique satisfaisante dans l'examen des demandes individuelles des salariés de modification de leur durée du travail. Enfin, il n'existe aucune jurisprudence définie en matière d'augmentation de la durée du travail.

L'architecture du projet de loi gouvernemental

Le projet de loi concerne tous les salariés ayant plus d'un an d'ancienneté, du secteur privé comme du secteur public [3], comme les projets de Groen Links et du CDA d'ailleurs. Selon la formule néerlandaise, il s'agit d'un droit à l'adaptation de la durée du travail « sous réserve » d'objections lourdes opposées par l'employeur [4]. Le salarié désireux d'apporter une modification à sa durée du travail devra saisir son employeur par écrit au moins quatre mois avant la date souhaitée pour la modification de la durée du travail, en précisant :

– la date souhaitée pour cet aménagement ;

– l'ampleur de l'adaptation des horaires demandée par semaine ;

– la répartition souhaitée de l'horaire de travail sur la semaine.

1. Une seconde coalition « violette » est constituée (socialistes du PVDA, libéraux du VVD et réformateurs de gauche D 66), toujours sous la houlette de Wim Kok (PVDA). Il n'est pas anodin de signaler que le parti Groen Links a réalisé un score significatif à ces élections avec 7,3 % des voix, ce qui lui donne 11 sièges sur 150 à la Deuxième Chambre.
2. « Kaderwet arbeid en zorg », loi-cadre emploi et charges privées ; cette loi cadre comprend différents volets visant à instaurer un congé d'interruption de carrière de 9 mois maximum, rémunéré à 70 % du salaire minimum, un congé pour enfants ou proche malade, et le droit à l'adaptation du temps de travail.
3. En faisant exception pour le personnel militaire de la défense, faisant l'objet d'un statut juridique particulier.
4. *« geclausuleerd recht op aanpassing van de arbeidsduur »*.

Il n'a pas à motiver sa demande. Cette demande n'est donc pas restreinte aux seules motivations d'ordre familial. Il ne pourra procéder à une telle demande que tous les deux ans. Il est possible de raccourcir par voie conventionnelle ce délai. S'il n'y a pas réversibilité de droit, les débats parlementaires ont fait apparaître que le recours à la notion de comportement en bon employeur devrait permettre à un salarié d'obtenir la révision de sa situation, hors délai de deux ans, en cas de motif grave.

Les raisons qui permettent à un employeur de s'opposer à l'adaptation d'horaires demandée ou aux modalités proposées par le salarié sont suggérées dans le texte, dans l'objectif d'apporter une sécurité juridique suffisante au traitement des demandes, et de prévenir un encombrement des tribunaux. Il s'agit de raisons de nature économique, technique ou opérationnelle qui s'appliquent indépendamment de la taille de l'entreprise. En cas de désaccord du salarié sur le refus qui lui est opposé, il lui appartient de saisir le juge du contrat ou le juge administratif selon le cas. Une obligation générale de motivation du refus pèse sur l'employeur, dans le cadre de la préservation de ces possibilités de recours.

Outre le volume d'heures de travail, l'organisation du temps de travail individuel du salarié et la date de départ de la nouvelle organisation constituent également une question à négocier entre le salarié et l'employeur. Au final, l'employeur reste compétent pour arrêter la répartition des heures, donc la fixation de l'horaire de travail, dans le cadre de ses compétences de direction de l'entreprise, mais il devra arrêter une position « raisonnable et équitable ». L'employeur devra avoir arrêté sa décision un mois au moins avant l'expiration du délai de quatre mois qui lui est imparti pour examiner la demande du salarié. A défaut, son accord sera présumé donné.

A la différence des propositions de loi de Groen Links et du CDA, le projet de loi gouvernemental ne prévoit une possibilité pour les partenaires sociaux de s'affranchir des dispositions légales que dans un sens favorable aux salariés, et prévoit en outre une protection contre le licenciement des salariés qui introduiraient une demande d'adaptation de leur durée du travail.

La discussion parlementaire

Introduit le 23 décembre 1998 devant la Deuxième Chambre, le projet de loi présenté par Mme Verstand, secrétaire d'Etat à l'émancipation et chargée du dossier de la combinaison « Arbeid en zorg » est mis en discussion le 7 septembre 1999. Cette discussion renvoie à un sort incertain les deux autres propositions de loi de Groen Links, du Pvda et de D 66 d'une part et du CDA d'autre part. En tout état de cause, on est début septembre 1999 dans une situation assez paradoxale où le projet du gouvernement n'est pas totalement soutenu par les fractions parlementaires des partis qui le composent. Le parti libéral VVD, notamment, a introduit plusieurs amendements sur des points importants du projet gouvernemental, qui le vident quelque peu de sa substance. Par ailleurs, dans la proposition de loi en suspens introduite par le PVDA, Groen Links et D 66, bien des points sont en contradiction ou en décalage avec le contenu du projet gouvernemental, alors que deux des partis signataires sont au gouvernement.

Le cours des débats parlementaires montre néanmoins que le PVDA et D 66 soutiennent globalement le projet gouvernemental, et proposent des amendements

qui n'en ruinent pas fondamentalement l'économie. Pour sa part, le parti d'extrême-gauche écologique Groen Links est à l'origine de plusieurs amendements qui durcissent le projet gouvernemental, mais sans vouloir sa perte.

Les amendements proposés par le parti libéral sont les plus dangereux pour le projet gouvernemental, dans la mesure où ils prennent des positions plus proches des partis d'opposition de droite, le parti chrétien-démocrate du CDA en premier lieu, et les petits partis calvinistes en second lieu. Le parti libéral VVD est ainsi à même de faciliter sur ce texte une recomposition de majorité parlementaire, au détriment de la majorité gouvernementale, si ses députés choisissent de voter ses amendements et de ne pas soutenir les dispositions concernées du projet gouvernemental. Dans un tel cas, on peut craindre une nouvelle crise gouvernementale [1].Les amendements proposés par le parti libéral sont l'expression des réticences patronales devant la formalisation d'un droit unilatéral des salariés à modifier leur durée du travail, qui leur paraît inutile face à l'ampleur déjà atteinte par le temps partiel.

Les points qui focalisent les oppositions

Les points qui focalisent les oppositions les plus vives sont ceux qui, au-delà des aspects techniques du projet de loi, touchent aux visions différentes qu'ont de la société et de son évolution les partis politiques néerlandais. Il en va ainsi de la discussion touchant à la place respective du législatif et du conventionnel, du modèle de famille à travers la promotion plus ou moins forte du travail des femmes, ou encore des conceptions de la flexibilité du travail et de l'emploi, mises surtout en cause par le nouveau droit à augmenter le temps de travail.

Les discussions les plus fortes toucheront le droit à l'augmentation du temps de travail. Si la gauche écologique et les partis au gouvernement suivent sans réticence le gouvernement dans son projet d'accorder aux salariés un droit « sous conditions » à la réduction et à l'allongement de leur durée du travail, les chrétiens-démocrates du CDA et les libéraux s'opposent très vigoureusement à la possibilité d'augmenter le temps de travail. Pour le CDA, seule la réduction du temps de travail est envisageable dans l'objectif de faciliter la combinaison famille-emploi. Pour les libéraux l'atteinte aux prérogatives patronales ainsi portée est trop forte. L'employeur doit conserver la liberté de recruter à l'extérieur, en présence d'une demande d'un salarié déjà en place d'augmenter ses horaires.

La question de la validité d'une intervention législative dans le domaine du contrat de travail, en lieu et place des compétences de négociation des partenaires sociaux, est aussi l'occasion de débats acharnés, qui recouvrent des philosophies politiques et sociales contrastées. Les partis politiques de droite, et tout spécialement les chrétiens démocrates, sont attachés, au nom de la subsidiarité, à l'autonomie traditionnelle des partenaires sociaux dans la régulation de la relation

1. Les mois de mai et juin 1999 ont vu une première crise provoquée par le vote non discipliné d'un membre du parti libéral à la Première Chambre sur une réforme constitutionnelle sur l'instauration de la procédure de référendum correctif, qui faisait partie de l'accord gouvernemental de formation du second gouvernement « violet », et qui était particulièrement chère aux réformateurs de gauche du parti D 66. La démission du gouvernement a été évitée de justesse par la mise en chantier d'une réforme de substitution, édulcorant le projet initial.

salariale. Les partis politiques de gauche, même très modérés comme D 66, veulent opposer la volonté politique de l'Etat à la faiblesse de l'initiative ou aux pesanteurs du « *middenveld* », ou des corps intermédiaires, en l'occurrence les partenaires sociaux, et soutiennent au contraire la formule retenue par le gouvernement de l'instauration d'un droit minimum reconnu à tous les salariés.

La secrétaire d'Etat justifie très fermement l'option d'un droit de base reconnu à tous les salariés quels que soient leur sexe, position professionnelle, entreprise d'appartenance et couverture conventionnelle. Elle veut éviter par cette formule impérative que le nouveau droit ne soit vidé de son sens par des négociations en retrait, et favoriser le changement des cultures d'entreprise là où les réticences au travail à temps partiel sont encore fortes, à savoir dans l'encadrement et les professions majoritairement masculines.

Le dernier point important qui divise les partis politiques est celui de l'encadrement des possibilités de refus laissées aux employeurs face aux demandes de leurs salariés. A droite, on veut laisser la plus grande marge d'interprétation aux employeurs. A gauche, il s'agit au contraire de limiter plus fermement encore les possibilités de refus de l'employeur et de faire peser plus nettement encore la charge de la preuve de la validité des raisons invoquées sur l'employeur. La secrétaire d'Etat a insisté sur le fait que la motivation des refus devra être sérieuse et argumentée, et qu'en aucun cas, une réponse lapidaire en deux lignes ne pourra être acceptée.

Enfin, si les partis au gouvernement sont favorables à une application de la nouvelle législation à l'ensemble des entreprises, les chrétiens-démocrates sont par contre attachés à exempter les entreprises de moins de 10 salariés de l'obligation générale, quitte à leur imposer de prévoir par règlement interne des modalités spécifiques qu'elles jugeront adaptées à leur propre situation.

Des concessions gouvernementales décisives

Des discussions intenses se sont poursuivies courant octobre 1999. A la mi-octobre, on apprenait qu'un compromis politique était trouvé entre les trois composantes gouvernementales, le PVDA, les libéraux du VVD et les réformateurs de gauche de D 66, au prix d'un double recul sur deux points essentiels.

Le premier compromis trouvé consiste à introduire dans la loi une restriction permettant aux partenaires sociaux ou, à défaut, à toute autre instance de concertation dans l'entreprise de passer un accord dérogatoire avec l'employeur pour réduire, aménager ou supprimer le droit du salarié à augmenter ses horaires. Le droit à l'augmentation de la durée du travail devient « impératif aux trois-quarts ».

Sans faire droit à la revendication complète des chrétiens-démocrates d'accorder aux partenaires sociaux l'entière priorité de négociation sur le thème du droit à l'adaptation du temps de travail, ce compromis ménage donc une place importante à la négociation de dérogation, de surcroît sur le point qui était le plus contesté du projet de loi, à savoir l'imposition unilatérale à l'employeur par le salarié de son souhait de travailler plus. Il devenait difficile pour les chrétiens-démocrates de ne pas soutenir le texte,une fois cet amendement adopté, sous peine de contradiction avec eux-mêmes.

La seconde modification importante du texte gouvernemental a consisté en

l'incorporation d'un amendement présenté par les chrétiens-démocrates et visant à exclure les employeurs de moins de 10 salariés du champ d'application de la loi, amendement passé à une majorité de une voix.

Après les longues séances de discussion à la deuxième Chambre, le texte modifié selon les amendements votés est adopté le 26 octobre 1999, et transmis pour discussion et vote à la Première Chambre ou Sénat. Les points de discussion mis en avant par la commission des Affaires sociales du Sénat sont peu différents de ceux qui avaient été abondamment traités à la Deuxième Chambre.

Dernière surprise : la défection des libéraux

En fait, la discussion paraît épuisée par les négociations menées à la Deuxième Chambre et le vote intervient rapidement le 8 février 2000. A la surprise générale, le texte passe mais soutenu par une majorité de voix originale, puisqu'elle comprend, outre les voix des socialistes du PVDA et des réformateurs de D 66, les voix des chrétiens-démocrates du CDA et de la gauche écologique de Groen Links, tous deux partis d'opposition. Malgré les concessions importantes qu'ils ont obtenues lors des discussions à la Deuxième Chambre, les libéraux du VVD[1] votent contre le projet de loi, au nom d'une atteinte décidément trop importante aux pouvoirs de l'employeur, conduisant à une « rigidification » de l'emploi, en contradiction avec l'objectif affiché de flexibilisation.

On est donc en présence d'une situation paradoxale où un projet de loi important sur le plan social, qui faisait partie de l'accord de gouvernement violet entre socialistes, libéraux et réformateurs de gauche, passe à la faveur du soutien de deux partis d'opposition, sans les votes desquels il aurait échoué.

Le droit à l'adaptation du temps de travail ne constituera pas un motif de discorde ouvert pour la coalition puisque le processus législatif a pu être mené à son terme. Il n'en demeure pas moins que cette nouvelle manifestation d'indépendance des libéraux au sein de la coalition ne vient pas renforcer cette dernière, mais met au contraire en évidence de nouvelles dissonances politiques. Ad Melkert, chef de file des socialistes à la Deuxième Chambre ne s'y est pas trompé, s'interrogeant sur le point de savoir s'il ne faudrait pas voir dans la composition de la majorité soutenant la loi sur l'adaptation du temps de travail les contours d'une future coalition.

Après l'épreuve parlementaire, il reste maintenant à tester le nouveau texte à l'épreuve des faits. Les salariés se saisiront-ils des possibilités qui leur sont ouvertes et les entreprises joueront-elles le jeu ? Les tribunaux seront-ils ou non débordés par une marée d'affaires témoignant de l'impossibilité de s'entendre sur une interprétation commune des droits des uns et des autres ? Les partenaires sociaux s'empresseront-ils ou non de « monnayer » l'abandon de la possibilité d'augmenter le temps de travail ? Ou encore négocieront-ils dans le sens d'une amélioration ou d'un affinement du dispositif mis au point par la loi ? Même assorti de conditions de procédure et de délais restrictives, le nouveau droit à l'adaptation du temps de travail établit

1. Les réticences, puis l'opposition plus explicite des organisations patronales ont évidemment contribué à ce retrait des libéraux.

plus fermement le pouvoir des salariés sur la place du travail dans leur vie, et son articulation avec les autres dimensions de la vie. Il prolonge la recherche d'un équilibre entre avantages et contraintes de la flexibilité, commencée avec l'accord et la loi « Flexibilité-sécurité » de 1996 et il s'inscrit dans une tradition concertée de l'organisation du temps de travail qui prévoit depuis longtemps déjà un pouvoir d'approbation par le conseil d'entreprise du cadre général d'organisation des horaires de travail [1].

Sources :

NRC Handelsblad.

Burri, Suzanne (1995), « Tussen wens en werkelijkheid », *Nemesis*, n° 3.

Burri, Suzanne (1998), « De EG richtlijn over deeltijd arbeid : een impuls voor Nederland ? », *Sociaal Recht*, 1998-5.

Burri, S. etY. Konijn (1997), « Kroniek van het arbeidsrecht, flexibilisering en deeltijdarbeid », *Sociaal recht*, 1997-4.

Duindam, V (1997), *« Zorgende vaders »,* Van Gennep Amsterdam.

1. Art. 27 de la loi sur les conseils d'entreprise WOR de 1971.