



Bruxelles, le 9 mars 2021
(OR. en)

6817/21

LIMITE

JUR 141
SOC 121
EMPL 85
CODEC 326

Dossier interinstitutionnel:
2020/0310(COD)

AVIS DU SERVICE JURIDIQUE ¹

Origine: Service juridique

Objet: Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne, présentée par la Commission - Base juridique

I. INTRODUCTION

1. Le 28 octobre 2020, la Commission a présenté une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne (ci-après dénommée "proposition" ou "proposition de directive")². La base juridique de cette proposition est l'article 153, paragraphe 2, du TFUE, en liaison avec l'article 153, paragraphe 1, point b), du TFUE.
2. À la suite d'une première discussion au niveau du groupe "Questions sociales" et de plusieurs demandes d'avis juridique, la présidence du Coreper a décidé d'inviter le service juridique du Conseil à présenter un avis sur la base juridique de la proposition. Le présent avis a été établi en réponse à cette demande.

¹ Le présent document contient des avis juridiques faisant l'objet d'une protection au titre de l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, et non rendus accessibles au public par le Conseil de l'Union européenne. Le Conseil se réserve la faculté de faire valoir tous ses droits en cas de publication non autorisée.

² COM(2020) 682 final.

3. Il porte sur la question de la base juridique et ne doit pas être interprété comme une évaluation exhaustive de tous les aspects juridiques de la proposition. Le service juridique du Conseil est conscient que son point de vue peut également lui être demandé sur d'autres aspects de la proposition, et il est prêt à répondre à ces autres questions si la demande lui en est faite.
4. L'analyse qui suit se fonde sur le texte proposé par la Commission. Les évolutions à venir du texte de la proposition qui s'écarteraient substantiellement de la proposition pourraient justifier une nouvelle évaluation par le service juridique du Conseil.

II. DISPOSITIONS PERTINENTES DU TRAITÉ

5. L'article 153 du TFUE, qui constitue la base juridique de la proposition, figure dans le titre X de la troisième partie du TFUE, consacré à la politique sociale.
6. La disposition introductive de ce titre, à savoir l'article 151 du TFUE, prévoit notamment ce qui suit:

"L'Union et les États membres, conscients des droits sociaux fondamentaux, tels que ceux énoncés dans la Charte sociale européenne signée à Turin le 18 octobre 1961 et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989, ont pour objectifs la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions.

À cette fin, l'Union et les États membres mettent en œuvre des mesures qui tiennent compte de la diversité des pratiques nationales, en particulier dans le domaine des relations conventionnelles, ainsi que de la nécessité de maintenir la compétitivité de l'économie de l'Union. (...)"

7. L'article 153 du TFUE dispose notamment ce qui suit:

"1. En vue de réaliser les objectifs visés à l'article 151, l'Union soutient et complète l'action des États membres dans les domaines suivants: (...)

b) les conditions de travail; (...)

f) la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion, sous réserve du paragraphe 5; (...)

2. À cette fin, le Parlement européen et le Conseil : (...)

b) peuvent arrêter, dans les domaines visés au paragraphe 1, points a) à i), par voie de directives, des prescriptions minimales applicables progressivement, compte tenu des conditions et des réglementations techniques existant dans chacun des États membres. Ces directives évitent d'imposer des contraintes administratives, financières et juridiques telles qu'elles contrarieraient la création et le développement de petites et moyennes entreprises.

Le Parlement européen et le Conseil statuent conformément à la procédure législative ordinaire après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions.

Dans les domaines visés au paragraphe 1, points c), d), f) et g), le Conseil statue conformément à une procédure législative spéciale, à l'unanimité, après consultation du Parlement européen et desdits Comités. (...)

5. Les dispositions du présent article ne s'appliquent ni aux rémunérations, ni au droit d'association, ni au droit de grève, ni au droit de lock-out".

8. L'article 157, paragraphe 2, du TFUE, qui concerne le principe de l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins définit la "rémunération" comme suit:

"2. Aux fins du présent article, on entend par rémunération, le salaire ou traitement ordinaire de base ou minimum, et tous autres avantages payés directement ou indirectement, en espèces ou en nature, par l'employeur au travailleur en raison de l'emploi de ce dernier. (...)"

III. ANALYSE JURIDIQUE

9. Selon la jurisprudence de la Cour, le choix de la base juridique d'un acte de l'Union doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent, notamment, la finalité et le contenu de cet acte³.
10. Il est également de jurisprudence constante qu'il faut, pour choisir la base juridique appropriée, définir la finalité ou la composante principale ou prépondérante de l'acte en cause. Si un acte poursuit deux finalités ou a deux composantes et si l'une de ces finalités ou l'une de ces composantes peut être qualifiée de principale (l'autre n'étant qu'accessoire), l'acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle qui est exigée par la finalité ou la composante principale ou prépondérante. En revanche, si un acte poursuit à la fois plusieurs objectifs ou a plusieurs composantes, qui sont liés d'une façon indissociable, sans que l'un soit accessoire par rapport à l'autre, un tel acte devra être fondé, à titre exceptionnel, sur les différentes bases juridiques correspondantes. La Cour a également jugé que le recours à une double base juridique ou à de multiples bases juridiques est exclu lorsque les procédures visées par l'une et l'autre de ces bases sont incompatibles⁴.

A. FINALITÉ ET CONTENU DE LA PROPOSITION

a) Finalité de la proposition

11. La proposition, qui est intitulée "*Directive (...) relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne*" ne contient pas d'article spécifique présentant sa finalité ou ses objectifs. Toutefois, l'article 1^{er} de la proposition présente son "*objet*", qui est "*d'établir un cadre*" afin "*d'améliorer les conditions de travail et de vie dans l'Union*".
12. Le préambule contient d'autres indications relatives à la finalité de la proposition de directive.

³ Arrêt du 6 mai 2014, Commission/Parlement et Conseil, C-43/12, EU:C:2014:298, point 29, et arrêt du 14 juin 2016, Parlement/Conseil, C-263/14, EU:C:2016:435, point 43 et la jurisprudence citée.

⁴ Voir, par exemple, l'arrêt du 19 juillet 2012, Parlement/Conseil, C-130/10, EU:C:2012:472, points 43 à 45, et l'arrêt du 8 septembre 2009, Commission/Parlement et Conseil, C-411/06, EU:C:2009:518, points 45 à 47, et la jurisprudence citée.

13. Les considérants 1 à 5 font référence à des dispositions du droit primaire, à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, à la charte sociale européenne, au socle européen des droits sociaux et au processus du Semestre européen, notamment en ce qui concerne le droit des travailleurs à des conditions de travail équitables, à des salaires équitables et à un niveau de vie satisfaisant.
14. Le considérant 6 précise que "*[d]e meilleures conditions de travail et de vie, notamment grâce à des salaires minimaux adéquats, sont bénéfiques pour les travailleurs comme pour les entreprises de l'Union et constituent une condition préalable pour parvenir à une croissance inclusive et durable. Remédier aux différences importantes observées en ce qui concerne la couverture et le caractère adéquat de la protection offerte par des salaires minimaux contribue à renforcer l'équité du marché du travail de l'UE ainsi qu'à promouvoir le progrès économique et social et la convergence vers le haut*". Il rappelle que "*[l]a concurrence dans le marché unique devrait reposer sur des normes sociales élevées, l'innovation et l'amélioration de la productivité, afin de garantir des conditions de concurrence équitables*"⁵. Le considérant 7 indique que "*[l]orsqu'ils sont fixés à des niveaux adéquats, les salaires minimaux protègent les revenus des travailleurs défavorisés, contribuent à garantir un niveau de vie décent et limitent la baisse des revenus en période de conjoncture défavorable (...). "Les salaires minimaux contribuent à soutenir la demande intérieure, à renforcer les incitations au travail ainsi qu'à réduire les inégalités salariales et la pauvreté au travail*". Les considérants 8 et 9 soulignent le rôle important des salaires minimaux dans la protection de certains groupes de travailleurs, notamment dans le contexte de la pandémie de COVID-19.
15. Le considérant 14 précise qu'il "*importe toutefois de prendre des mesures à l'échelle de l'Union pour faire en sorte que les travailleurs de l'Union soient protégés par des salaires minimaux adéquats*".⁶ Le considérant 15 indique que la proposition de directive "*établit des exigences minimales à l'échelle de l'Union pour garantir à la fois que les salaires minimaux sont fixés à un niveau adéquat et que les travailleurs peuvent avoir accès à la protection offerte par des salaires minimaux*".

⁵ Voir également la page 6 de l'exposé des motifs accompagnant la proposition, où il est indiqué que "*les différences considérables que l'on constate pour ce qui est des normes d'accès à un salaire minimal adéquat font partie des conditions de travail et créent au sein du marché unique d'importantes disparités qui peuvent être mieux traitées à l'échelle de l'Union*".

⁶ Voir également la page 2 de l'exposé des motifs accompagnant la proposition: "*(...) la directive proposée vise à faire en sorte que les travailleurs de l'Union soient protégés par des salaires minimaux adéquats leur permettant de vivre dignement quel que soit l'endroit où ils travaillent. Pour parvenir à ce résultat général, la proposition établit un cadre visant à rendre les salaires minimaux plus adéquats et à améliorer l'accès des travailleurs à la protection offerte par des salaires minimaux. Ces objectifs sont pertinents tant pour les systèmes de salaire minimal légal que pour les systèmes qui font appel aux négociations collectives*".

16. Le considérant 18 précise que *[l]e bon fonctionnement des négociations collectives en vue de la fixation des salaires est un moyen important de garantir que les travailleurs sont protégés grâce à des salaires minimaux adéquats*" et que *"[d]es négociations collectives solides et efficaces ainsi qu'une couverture élevée des conventions collectives sectorielles ou interprofessionnelles renforcent le caractère adéquat et la couverture des salaires minimaux"*. Le considérant 19 indique qu'*"il est essentiel que les États membres promeuvent les négociations collectives afin d'améliorer l'accès des travailleurs à la protection offerte par des salaires minimaux telle que prévue par des conventions collectives"*.
17. Le considérant 20 établit qu'*"[i]l est nécessaire que des règles, des procédures et des pratiques solides soient en place pour la fixation et l'actualisation des salaires minimaux légaux afin d'en garantir le caractère adéquat"*. Le considérant 22 indique qu'*"[a]fin de promouvoir le caractère adéquat des salaires minimaux (...), il conviendrait de limiter autant que possible les variations des salaires minimaux légaux et les retenues opérées sur ces salaires"*.
18. En expliquant pourquoi *"les objectifs de la présente directive ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres"*, le considérant 28 fait état du caractère insuffisant des mesures prises par les États membres *"pour promouvoir la protection des travailleurs par des salaires minimaux adéquats"* et souligne que *"certains pays peuvent être peu enclins à améliorer le caractère adéquat et la couverture des salaires minimaux"*.
19. En outre, l'article 10 relatif au suivi et à la collecte des données exige des États membres qu'ils surveillent *"la couverture et le caractère adéquat des salaires minimaux"*. Aux termes du considérant 25, *"[u]n suivi et une collecte de données fiables sont essentiels pour garantir le caractère effectif de la protection offerte par des salaires minimaux"*.

20. Le préambule explique également ce que la proposition ne vise pas à faire: selon le considérant 16, "(...) *la présente directive ne vise ni à harmoniser le niveau des salaires minimaux dans l'ensemble de l'Union, ni à établir un mécanisme uniforme de fixation des salaires minimaux. Elle n'interfère pas avec la liberté des États membres de fixer des salaires minimaux légaux ou de promouvoir l'accès à la protection offerte par des salaires minimaux telle que prévue par des conventions collectives, conformément aux traditions et aux spécificités de chaque pays et dans le respect plein et entier de la liberté contractuelle des partenaires sociaux. (...) la présente directive n'établit pas le niveau de rémunération, qui relève de la liberté contractuelle des partenaires sociaux à l'échelon national et de la compétence des États membres en la matière*". Ceci est également précisé à l'article 1^{er}, paragraphe 1, deuxième alinéa, et à l'article 1^{er}, paragraphes 2 et 3 (voir le point 23 ci-après).
21. Sur la base de ces éléments, il est permis de conclure que la finalité de la proposition est d'améliorer le caractère adéquat et la couverture des salaires minimaux des travailleurs et, partant, de contribuer à leur niveau de vie décent et d'améliorer leurs conditions de vie et de travail. Plus particulièrement, la proposition vise à faire en sorte que les États membres disposent d'un cadre permettant de fixer les salaires minimaux à un niveau adéquat et d'améliorer l'accès à la protection offerte par des salaires minimaux.

b) Contenu de la proposition

22. En ce qui concerne le contenu de la proposition, l'article 1^{er} indique que "*la présente directive établit un cadre aux fins suivantes: a) la détermination du niveau adéquat des salaires minimaux; b) l'accès des travailleurs à la protection offerte par des salaires minimaux, sous la forme de salaires fixés par des conventions collectives ou sous la forme d'un salaire minimal légal, lorsqu'il existe*".

23. L'article 1^{er} indique en outre que la directive proposée "(...) ne porte pas atteinte au respect plein et entier de l'autonomie des partenaires sociaux, ainsi que de leur droit de négocier et de conclure des conventions collectives" (paragraphe 1, deuxième alinéa). Il indique également que la directive "(...) est sans préjudice du choix des États membres de fixer des salaires minimaux légaux ou de promouvoir l'accès à une protection offerte par des salaires minimaux telle que prévue par des conventions collectives" (paragraphe 2). En outre, l'article 1^{er}, paragraphe 3, précise que la proposition de directive n'impose pas "aux États membres dans lesquels la fixation des salaires est assurée exclusivement par voie de conventions collectives l'obligation de mettre en place un salaire minimal légal ou de rendre les conventions collectives d'application générale".
24. Le "salaire minimal" est défini à l'article 3, point 1), de la proposition comme la "rémunération minimale qu'un employeur est tenu de verser aux travailleurs pour le travail accompli au cours d'une période donnée, calculé sur la base du temps ou de la production".
25. Les "négociations collectives" sont définies à l'article 3, point 3), comme toutes les négociations entre les partenaires sociaux qui ont lieu "en vue de déterminer les conditions de travail et d'emploi, et/ou de régler les relations entre les employeurs et les travailleurs, et/ou de régler les relations entre des employeurs ou leurs organisations et une organisation de travailleurs ou des organisations de travailleurs".
26. La proposition établit une distinction entre les États membres qui se fondent sur un système de fixation de salaires minimaux légaux ⁷ et les États membres qui se fondent sur un système exclusivement régi par les conventions collectives⁸.
27. L'article 4, paragraphe 1, de la proposition oblige tous les États membres à prendre certaines mesures pour promouvoir les négociations collectives et encourager des négociations constructives en vue de la fixation des salaires. Les États membres doivent prendre ces mesures "[a]fin d'accroître la couverture des négociations collectives". Les obligations énoncées dans ce paragraphe ont trait à la fixation des salaires en général et ne sont pas limitées aux salaires minimaux.

⁷ L'article 3, point 2), définit le salaire minimal légal comme "un salaire minimal fixé par la loi ou par d'autres dispositions juridiques contraignantes".

⁸ L'article 3, point 4), définit les conventions collectives comme "toutes les conventions écrites régissant les conditions de travail et d'emploi conclues par les partenaires sociaux à la suite de négociations collectives".

28. En outre, l'article 4, paragraphe 2, exige des États membres dont la couverture des négociations collectives est inférieure à 70 % qu'ils "*prévoient (...) un cadre offrant des conditions propices à la tenue de négociations collectives*" et qu'ils établissent un plan d'action en vue de la promotion de celles-ci. En dépit de ce que suggère le titre de l'article 4, ("*Promotion des négociations collectives en vue de la fixation des salaires*")⁹, l'obligation énoncée au paragraphe 2 de cette disposition est générale et n'est pas limitée à la promotion des négociations collectives pour ce qui est des salaires minimaux ou de la fixation des salaires en général.
29. Le libellé de l'article 4, paragraphe 2, va donc au-delà des mesures visant à rendre les salaires plus adéquats et concerne plutôt la promotion des négociations collectives pour les conditions de travail en général. De la même manière, le critère permettant d'identifier les États membres qui sont soumis à l'obligation prévue à l'article 4, paragraphe 2, de la proposition, c'est-à-dire ceux dont la couverture des négociations collectives est inférieure à 70 %, n'est pas lié à la mesure dans laquelle les salaires sont déterminés par des négociations collectives dans l'État membre concerné.
30. Toutefois, les considérants correspondant à l'article 4, à savoir les considérants 18 et 19, font référence à des "*négociations collectives en vue de la fixation des salaires*" et à des "*négociations collectives afin d'améliorer l'accès des travailleurs à la protection offerte par des salaires minimaux telle que prévue par des conventions collectives*", et précisent ce faisant la finalité générale de cette disposition.
31. Ce qui précède illustre toutefois les divergences et le manque de cohérence qui existent dans plusieurs cas entre, d'une part, le titre même de la directive proposée, les titres de certaines dispositions et les considérants relatifs à certaines dispositions du dispositif de la proposition et, d'autre part, le contenu et la portée des obligations prévues dans ces dispositions. Ces divergences devraient être corrigées au cours des discussions.

⁹ Soulignement ajouté par nos soins ici et dans toutes les citations des dispositions du traité, des dispositions de la proposition, et de la jurisprudence.

32. Outre les obligations générales susmentionnées en matière de négociations collectives, qui sont énoncées à l'article 4, la proposition prévoit des obligations supplémentaires pour les États membres disposant d'un système de salaires minimaux légaux. Ces États membres doivent notamment:

- i) prendre les mesures nécessaires *"pour que la fixation et l'actualisation [des salaires minimaux légaux] reposent sur des critères conçus pour en promouvoir le caractère adéquat dans le but de garantir des conditions de travail et de vie décentes, la cohésion sociale et la convergence vers le haut* (article 5, paragraphe 1).

La proposition ne définit pas la notion de "caractère adéquat". Toutefois, l'article 5, paragraphe 2, prévoit une liste minimale de critères que les États membres doivent appliquer à cette fin, à savoir au moins *"le pouvoir d'achat des salaires minimaux légaux (...)", "le niveau général et la répartition des salaires bruts", "le taux de croissance des salaires bruts" et "l'évolution de la productivité de la main-d'œuvre"*.

L'article 5, paragraphe 3, oblige les États membres, *"[p]our guider leur évaluation du caractère adéquat des salaires minimaux légaux, [à avoir] recours à des valeurs de référence indicatives, telles que celles couramment utilisées au niveau international"*, mais il ne précise pas quelles sont ces valeurs. À cet égard, le considérant 21 indique dans quelles circonstances *"[l]es salaires minimaux sont considérés comme adéquats"*, notamment lorsqu'*"ils sont équitables par rapport à la répartition des salaires dans le pays et s'ils offrent un niveau de vie décent"*, ce qui est déterminé *"sur la base des conditions socio-économiques nationales"*, et il souligne que *"[l]'utilisation d'indicateurs communément utilisés au niveau international, tels que 60 % du salaire médian brut et 50 % du salaire moyen brut, peut aider à guider l'évaluation du caractère adéquat des salaires minimaux par rapport au niveau brut des salaires"*;

- ii) assurer l'actualisation régulière et en temps utile des salaires minimaux légaux *"afin de préserver leur caractère adéquat"* (article 5, paragraphe 4);
- iii) *"[mettre] en place des organes consultatifs chargés de conseiller les autorités compétentes sur les questions liées aux salaires minimaux légaux"* (article 5, paragraphe 5);

- iv) limiter le recours aux variations et retenues touchant les salaires minimaux légaux, aussi bien dans le temps qu'en ce qui concerne leur ampleur, notamment en les justifiant par des objectifs légitimes (article 6);
- v) garantir que les partenaires sociaux sont associés de manière effective et en temps utile à la fixation et à l'actualisation des salaires minimaux (article 7);
- vi) prendre certaines mesures pour "*améliorer l'accès des travailleurs à la protection offerte par des salaires minimaux légaux*" (article 8). Ces mesures comprennent le renforcement des contrôles et des inspections, l'élaboration d'orientations à l'intention des autorités chargées de l'application de la législation et le devoir de veiller à ce que les informations sur les salaires minimaux légaux soient mises à la disposition du public.

33. Enfin, le chapitre III de la proposition contient un ensemble de dispositions horizontales adressées à tous les États membres en ce qui concerne les marchés publics, les obligations relatives au suivi et à la collecte de données, et les procédures de réparation.

34. En particulier, l'article 9 fait référence à l'obligation faite aux États membres de garantir, dans le contexte des marchés publics, le respect des salaires applicables "*[c]onformément [aux]*" trois directives pertinentes dans le domaine des marchés publics. Le libellé laisse entendre que la disposition ne vise pas à créer de nouvelles obligations qui iraient au-delà de celles prévues dans les actes existants de l'Union. Cette interprétation est confirmée par le considérant 24 qui fait référence aux obligations des opérateurs économiques au titre de la législation existante en matière de marchés publics. Par conséquent, l'article 9 n'apporte aucune valeur opérationnelle, étant donné que son insertion dans la proposition est purement déclarative¹⁰. Cette disposition n'a donc pas d'incidence sur le choix de la base juridique appropriée pour la proposition.

¹⁰ Sur le plan de la rédaction juridique, il convient d'éviter l'insertion de telles dispositions déclaratives dans le dispositif d'un acte de l'Union. Le point 12 de l'Accord interinstitutionnel du 22 décembre 1998 sur les lignes directrices communes relatives à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire (JO C 73 du 17.3.1999, p. 1) prévoit ce qui suit: "*Le dispositif d'un acte contraignant ne contient pas de dispositions sans caractère normatif, tels que des souhaits ou des déclarations politiques, ni de dispositions qui reproduisent ou paraphrasent des passages ou articles des traités ou confirment une disposition de droit en vigueur*".

35. L'article 10 oblige les États membres à mettre au point des outils efficaces de collecte de données pour surveiller *"la couverture et le caractère adéquat des salaires minimaux"*. Les États membres sont également tenus de communiquer des données à la Commission qui peut demander que lui soient fournies des informations complémentaires *"lorsqu'elle estime avoir besoin de ces informations pour surveiller la mise en œuvre effective de la présente directive"*. Par conséquent, les obligations d'information sont en principe accessoires aux obligations principales auxquelles elles se rapportent dans le cadre de cette proposition. Toutefois, selon le considérant 25, *"[u]n suivi et une collecte de données fiables sont essentiels pour garantir le caractère effectif de la protection offerte par des salaires minimaux"*. Si ce considérant n'explique pas davantage ce lien explicite entre le suivi et la collecte des données et la protection offerte par les salaires minimaux, il suggère néanmoins que les obligations d'information prévues à l'article 10 constituent également une obligation substantielle visant à renforcer le caractère effectif de la protection offerte par des salaires minimaux. Il sera donc pris en considération pour l'évaluation de la base juridique.
36. L'article 11 prévoit un droit à réparation et protection contre un traitement défavorable. Tous les États membres doivent assurer la mise en place de mécanismes efficaces de règlement des litiges *"en cas de violation de leurs droits en ce qui concerne les salaires minimaux légaux ou la protection offerte par des salaires minimaux telle que prévue par des conventions collectives"*. Conformément au considérant 26, cette disposition vise à *"éviter que les travailleurs ne soient privés de leurs droits"* relatifs à la protection offerte par des salaires minimaux. Il s'agit d'une obligation matérielle relative à l'accès à la protection offerte par des salaires minimaux, qui est pertinente pour la détermination de la base juridique.
37. Il résulte de ce qui précède que, sur le plan du contenu, la proposition impose aux États membres disposant d'un système de salaires minimaux légaux un certain nombre d'obligations relatives au processus de fixation de ces salaires minimaux (critères, actualisations régulières, mise en place d'organes consultatifs, limitation des variations, participation des partenaires sociaux, contrôles, etc.) et des obligations visant à améliorer l'accès à des salaires minimaux légaux adéquats. Tous les États membres doivent promouvoir les négociations collectives et améliorer l'accès des travailleurs à la protection offerte par des salaires minimaux en garantissant un droit à réparation en cas de violation de leurs droits. Tous les États membres doivent également surveiller la couverture et le caractère adéquat des salaires minimaux et communiquer des informations à cet égard.

c) Finalité et contenu de la proposition

38. Sur la base de l'analyse qui précède, il est permis de conclure que la proposition vise à améliorer le caractère adéquat et la couverture des salaires minimaux dans les États membres en établissant un cadre en vue de cette amélioration, et à améliorer l'accès à des salaires minimaux adéquats.
39. À cette fin, la proposition prévoit, pour les États membres disposant d'un système de salaires minimaux légaux, un certain nombre d'obligations concernant le processus de fixation de ces salaires minimaux (critères, actualisations régulières, mise en place d'organes consultatifs, limitation des variations, participation des partenaires sociaux, contrôles, etc) et renforce les contrôles et les inspections.
40. Pour l'ensemble des États membres, l'objectif visant à accroître la couverture et à améliorer l'accès à des salaires minimaux adéquats doit être atteint en promouvant les négociations collectives et en garantissant un droit à réparation et à protection en cas de violation des droits liés aux salaires minimaux existants.
41. Comme indiqué précédemment au point 31, il existe une certaine divergence entre, d'une part, la finalité et l'ambition déclarée de cette proposition, ainsi qu'il ressort notamment de son titre et de son préambule et, d'autre part, le contenu réel des mesures envisagées dans le dispositif de la proposition. Si la finalité déclarée de la proposition est de faire en sorte que les travailleurs de l'Union soient protégés par des salaires minimaux adéquats, la majorité des mesures proposées dans le dispositif n'ont qu'un effet accessoire et indirect sur le niveau et la couverture des salaires minimaux dans les États membres. Cette divergence a des implications pour l'analyse de la base juridique appropriée de cette proposition et sera donc prise en considération ci-après¹¹.

¹¹ Comme indiqué ci-dessus, pour des raisons de cohérence, il est souhaitable, au cours des travaux futurs sur la proposition, de veiller à une plus grande correspondance entre le préambule et le dispositif de la proposition.

B. SUR LE RECOURS À L'ARTICLE 153 DU TFUE COMME BASE JURIDIQUE

42. À la lumière des conclusions qui précèdent sur la finalité et le contenu de la proposition, il est nécessaire d'évaluer si les conditions sont réunies pour recourir à la base juridique proposée par la Commission, à savoir l'article 153, paragraphe 2, du TFUE, en liaison avec l'article 153, paragraphe 1, point b), du TFUE.

a) Origine de l'article 153 du TFUE

43. La disposition ayant précédé l'article 153 du TFUE a été introduite pour la première fois en 1993; il s'agissait de l'article 2 de l'accord sur la politique sociale conclu entre 11 États membres¹², annexé au protocole relatif à la politique sociale qui a été ajouté au traité CE par le traité de Maastricht. En 1999, le traité d'Amsterdam a intégré le contenu de l'article 2 de l'accord sur la politique sociale dans le traité CE, où il est devenu l'article 137 du TCE, qui correspond à l'actuel article 153 du TFUE.

44. Une compétence a été conférée à la Communauté pour soutenir et compléter l'action des États membres dans plusieurs domaines, notamment avec l'adoption de prescriptions minimales harmonisées par voie de directives dans un certain nombre de ces domaines, y compris les conditions de travail. L'article 2, paragraphe 6, de l'accord de 1993 sur la politique sociale, devenu par la suite l'article 137, paragraphe 5, du TCE, puis l'actuel article 153, paragraphe 5, du TFUE, disposait également que "*[l]es dispositions du présent article[, les actuels paragraphes 1 à 4 de l'article 153,] ne s'appliquent ni aux rémunérations, ni au droit d'association, ni au droit de grève, ni au droit de lock-out*".

b) Conditions d'utilisation de l'article 153 du TFUE et jurisprudence pertinente de la Cour

45. Un acte peut se baser sur l'article 153, paragraphe 2, du TFUE, en liaison avec l'article 153, paragraphe 1, point b), du TFUE, lorsque quatre conditions sont remplies.

¹² À l'exclusion du Royaume-Uni, qui bénéficiait d'une clause de non-participation.

46. Premièrement, conformément à l'article 153, paragraphe 2, point b), du TFUE, l'UE est compétente, dans certains domaines énumérés au paragraphe 1, pour arrêter, par voie de directives, des prescriptions minimales applicables progressivement. La proposition reste dans ces limites, puisqu'elle prend la forme d'une directive et fixe des prescriptions minimales, qui laissent aux États membres la possibilité d'appliquer ou d'introduire des mesures plus favorables aux travailleurs¹³.
47. Deuxièmement, l'article 153, paragraphe 1, du TFUE confère à l'Union la compétence d'agir dans certains domaines, énumérés de manière exhaustive aux points a) à k), "*[e]n vue de réaliser les objectifs visés à l'article 151 [du TFUE]*". Parmi les objectifs de l'article 151 du TFUE figurent "*l'amélioration des conditions de vie et de travail, (...) une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions*". À la lumière des constatations figurant ci-dessus au point 21 sur la finalité de la proposition, on peut conclure que la proposition vise à atteindre certains des objectifs figurant à l'article 151 du TFUE, notamment celui de "*l'amélioration des conditions de vie et de travail*", comme indiqué à l'alinéa introductif de l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la proposition.
48. Troisièmement, conformément à l'article 153, paragraphe 1, point b), du TFUE, en vue de réaliser les objectifs susmentionnés, les mesures envisagées par un acte juridique de l'Union adopté sur la base de cette disposition doivent soutenir et compléter l'action des États membres dans le domaine des "conditions de travail".

¹³ Voir les considérants 15 et 29, ainsi que l'article 16, paragraphe 2, de la proposition.

49. La notion de "*conditions de travail*" n'est pas définie dans le traité. Toutefois, la rémunération versée par l'employeur au travailleur pour le travail effectué constitue un élément important de la relation de travail. La Cour a estimé qu'"[u]ne (...) *réduction* [de la rémunération] *doit, lorsqu'elle est substantielle, s'analyser en une modification substantielle des conditions de travail*"¹⁴. Cette interprétation de la notion de "*conditions de travail*" est confirmée par la jurisprudence de la Cour, qui a interprété les actes adoptés dans le domaine couvert par l'article 137, paragraphe 1, point b), du TCE – la disposition qui a précédé l'article 153, paragraphe 1, point b), du TFUE – comme s'appliquant valablement aux éléments de la rémunération¹⁵. Dans ce contexte, des mesures relatives aux salaires minimaux s'inscrivent dans la notion de "*conditions de travail*".
50. Toutefois, et c'est là la quatrième condition énoncée par l'article 153, paragraphe 5, du TFUE, "*les dispositions [de l'article 153 du TFUE] ne s'appliquent [pas] aux rémunérations (...)*". Cette disposition prévoit donc des exceptions¹⁶ aux possibilités d'agir en vertu de l'article 153 du TFUE¹⁷.
51. Il est donc nécessaire d'interpréter la portée de cette exception. La Cour l'a fait à plusieurs reprises et de manière constante depuis son arrêt de 2007 dans l'affaire Del Cerro Alonso¹⁸.
52. Selon la Cour, "dès lors que le paragraphe 5 de l'article [153 du TFUE] constitue une disposition dérogatoire aux paragraphes 1 à 4 du même article, les matières réservées par ledit paragraphe doivent faire l'objet d'une interprétation stricte de nature à ne pas affecter indûment la portée desdits paragraphes 1 à 4 ni remettre en cause les objectifs poursuivis par l'article [153 du TFUE]".¹⁹

¹⁴ Arrêt du 11 novembre 2004, Delahaye, C-425/02, EU:C:2004:706, point 33. Voir également les conclusions de l'avocat général Yves Bot du 28 novembre 2013, Specht, affaires jointes C-501/12 à C-506/12, C-540/12 et C-541/12, EU:C:2013:779, point 48, selon qui "*les rémunérations constituent un élément essentiel des conditions de travail*".

¹⁵ Dans son arrêt du 13 septembre 2007, Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509 et dans son arrêt du 22 décembre 2010, Torres, affaires jointes C-444/09 et C-456/09, EU:C:2010:819, la Cour a jugé que les primes d'ancienneté font partie des "conditions d'emploi" visées à la clause 4 de l'accord-cadre.

¹⁶ La Cour utilise les termes "*dérogations et exceptions*" comme synonymes. Aucune conclusion de fond ne peut être tirée de l'utilisation de ces termes en alternance. Aux fins du présent avis, nous utiliserons le terme "*exception*", comme dans la jurisprudence relative à l'article 153, paragraphe 5, du TFUE.

¹⁷ Dans l'arrêt du 8 décembre 2020, Hongrie/Parlement et Conseil, C-620/18, EU:C:2020:1001, la Cour a précisé que les exceptions à la compétence de l'Union prévues à l'article 153, paragraphe 5, du TFUE ne s'appliquent qu'aux mesures adoptées sur la base de l'article 153 du TFUE et ne s'étendent pas à d'autres bases juridiques du traité, voir point 80.

¹⁸ Arrêt Del Cerro Alonso, précité.

¹⁹ Arrêt Del Cerro Alonso, précité, point 39; arrêt du 15 avril 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, point 122; arrêt du 10 juin 2010, Bruno, affaires jointes C-395/08 et C-396/08, EU:C:2010:329, point 35.

53. La Cour poursuivait en précisant que "*l'exception relative aux 'rémunérations' énoncée à l'article [153, paragraphe 5, du TFUE] trouve sa raison d'être dans le fait que la fixation du niveau des salaires relève de l'autonomie contractuelle des partenaires sociaux à l'échelon national ainsi que de la compétence des États membres en la matière. Dans ces conditions, il a été jugé approprié, en l'état actuel du droit communautaire, d'exclure la détermination du niveau des salaires d'une harmonisation au titre des articles [153 du TFUE] et suivants."²⁰*
54. Plus précisément, la Cour a clarifié en ce sens que cette "*exception doit par conséquent être comprise comme visant les mesures qui, telle une uniformisation de tout ou partie des éléments constitutifs des salaires et/ou de leur niveau dans les États membres ou encore l'instauration d'un salaire minimal communautaire, comporteraient une ingérence directe du droit communautaire dans la détermination des rémunérations au sein de la Communauté*"²¹.
55. La Cour a estimé que l'exception visée à l'article 153, paragraphe 5, du TFUE "*ne peut cependant pas être étendue à toute question présentant un lien quelconque avec la rémunération, sous peine de vider d'une grande partie de leur substance certains des domaines visés à l'article [153, paragraphe 1, du TFUE]*"²².

²⁰ Arrêt Del Cerro Alonso, précité, point 40; arrêt du 15 avril 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, point 123; arrêt Bruno, précité, point 36.

²¹ arrêt du 15 avril 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, point 124; arrêt Bruno, précité, point 37; arrêt du 19 juin 2014, Specht, affaires jointes C-501/12 à C-506/12, C-540/12 et C-541/12, EU:C:2014:2005, point 33; conclusions de l'avocat général Verica Trstenjak du 16 juin 2011, Williams, C-155/10, EU:C:2011:403, point 61; conclusions de l'avocat général Niilo Jääskinen du 20 novembre 2014, Royaume-Uni/Parlement et Conseil, C- 507/13, EU:C:2014:2394, points 112 et 117; conclusions de l'avocat général Manuel Campos Sánchez-Bordona du 28 mai 2020, Hongrie/Parlement et Conseil, C-620/18, EU:C:2020:392, point 92.

²² Arrêt Del Cerro Alonso, précité, point 41; arrêt du 15 avril 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, point 125; arrêt Bruno, précité, point 37; arrêt Specht, précité, point 33.

56. L'interprétation donnée par la Cour dans ces affaires ne s'écartait pas de sa jurisprudence antérieure – notamment dans l'affaire Dellas – selon laquelle les prescriptions minimales qui peuvent être adoptées sur la base de la disposition ayant précédé l'article 153 du TFUE ne sauraient s'appliquer aux rémunérations²³. La Cour a rappelé que, dans l'affaire Dellas, la question qui se posait portait sur le "niveau" des rémunérations. Aussi la décision de la Cour a-t-elle veillé à ce que les "*instances nationales restent (...) seules compétentes pour procéder à la fixation du montant des salaires et traitements*". De même, dans une jurisprudence ultérieure, la Cour rappelle que "*la détermination du niveau des divers éléments constitutifs de la rémunération d'un travailleur échappe à la compétence du législateur communautaire et demeure incontestablement du ressort des instances compétentes dans les différents États membres*"²⁴.
57. Cette jurisprudence avait trait à la législation de l'Union visant à protéger les travailleurs contre la discrimination en matière d'emploi et de profession, qui affectait également certains éléments de la rémunération²⁵. Toutefois, les décisions ne contiennent aucun élément indiquant que les conclusions de la Cour relatives à la finalité et à l'interprétation de l'exclusion prévue à l'article 153, paragraphe 5, du TFUE ne s'appliquent que dans ce contexte. Au contraire, les textes susmentionnés abordent cette disposition et celle qui l'a précédée de manière générale, et ils ne suggèrent pas que ces parties des décisions n'auraient de pertinence qu'en ce qui concerne les actes de l'Union visant à appliquer le principe de non-discrimination.
58. Ce qui précède est confirmé par les conclusions de l'avocat général dans l'affaire dite de la "directive sur les primes"²⁶, qui portait sur la fixation de ratios entre les composantes fixe et variable de la rémunération du personnel des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, directive qui ne se basait pas sur l'article 153 du TFUE.

²³ Arrêt du 1^{er} décembre 2005, Dellas, C-14/04, EU:C:2005:728, point 39.

²⁴ Arrêt Del Cerro Alonso, précité, points 45 et 46; arrêt du 15 avril 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, point 129; arrêt Bruno précité, point 39.

²⁵ Il était demandé à la Cour d'apprécier la légalité des mesures de discrimination à l'encontre de certains groupes de travailleurs. En particulier: dans l'arrêt Specht précité, la Cour a interprété la directive 2000/78/CE par rapport à des mesures nationales fixant le niveau des rémunérations sur la base de critères établissant une discrimination fondée sur l'âge; dans les arrêts Impact, Del Cerro Alonso et Torres précités, la Cour a interprété la directive 1999/70/CE du Conseil en ce qui concerne l'attribution discriminatoire de certains éléments de rémunération vis-à-vis des travailleurs sous contrat à durée déterminée; dans l'arrêt Bruno précité, la Cour a interprété la directive 1997/81/CE du Conseil en ce qui concerne l'attribution discriminatoire de certains éléments de la rémunération vis-à-vis des travailleurs sous contrat à temps partiel.

²⁶ Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE (JO L 176 du 27.6.2013, p. 338).

59. Dans cette affaire, l'avocat général, se référant également à ce que l'avocat général avait déclaré dans l'affaire Impact, a observé que "[l]interdiction énoncée à l'article 153, paragraphe 5, TFUE s'applique incontestablement à la seule détermination du 'niveau' de rémunération. (...) [L]'Union européenne n'aurait pas de compétence, par exemple, pour '(...) instaurer un plafond pour les augmentations annuelles de salaires ni fixer le montant des majorations de salaires pour heures supplémentaires ou pour travail posté, travail les jours fériés et travail de nuit'. (...) [L]'article 153, paragraphe 5, TFUE vise à empêcher le législateur de l'Union d'uniformiser dans l'ensemble de l'Union européenne les niveaux de salaire prévalant dans les différents États membres (...)". Selon les déclarations de l'avocat général, "un ratio ne suffit pas en tant que tel pour déterminer quoi que ce soit" et "la limitation de la rémunération variable [que la directive sur les primes] comporte, n'a pas d'incidence directe sur le niveau de salaire du personnel qui en relève"²⁷.
60. Sur la base de l'analyse de cette jurisprudence, il y a lieu de conclure qu'en tant qu'exception, l'article 153, paragraphe 5, du TFUE doit être interprété de façon stricte de manière à ne pas affecter indûment la portée des paragraphes 1 à 4 de l'article 153. Cette exception s'oppose à ce que le législateur de l'Union prenne des mesures sur la base de l'article 153 du TFUE pour déterminer le niveau des salaires ou fixer le niveau des différents éléments constitutifs de la rémunération d'un travailleur ou s'ingérer directement dans la détermination de la rémunération.
61. Toutefois, des mesures comportant un lien avec la rémunération peuvent être prévues dans des actes de l'Union dans la mesure où, dans le cas contraire, l'étendue des compétences conférées à l'Union par l'article 153, paragraphes 1 à 4, du TFUE serait indûment vidée d'une grande partie de sa substance.

²⁷ Voir les conclusions de l'avocat général Niilo Jääskinen du 20 novembre 2014, Royaume-Uni/Parlement et Conseil, précitées, points 117, 118 et 120, faisant également référence aux conclusions de l'avocat général Juliane Kokott du 9 janvier 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:2.

c) Application de la jurisprudence à la directive proposée

62. Comme indiqué plus haut dans l'analyse de sa finalité et de son contenu, la proposition établit des prescriptions minimales concernant la mise en place d'un cadre en vue d'améliorer le caractère adéquat et la couverture des salaires minimaux pour les travailleurs. Il résulte de la définition du "salaire minimal" figurant à l'article 3, point 1, de la proposition citée plus haut au point 24 que le salaire minimal doit être considéré comme un "*élément constitutif de la rémunération*" au sens de la jurisprudence de la Cour (voir point 54 ci-dessus). Dès lors, il convient d'apprécier si l'exclusion des rémunérations prévue à l'article 153, paragraphe 5, du TFUE doit être interprétée comme s'opposant à des mesures de l'Union telles que celles figurant dans la proposition.
63. Il convient de noter que la proposition est sans précédent en droit social de l'Union en ce sens qu'elle établit des prescriptions minimales relatives à un élément constitutif de la rémunération. Si, par le passé, l'Union a adopté des mesures ayant une incidence sur les rémunérations, celles-ci constituaient des éléments parmi d'autres règles relatives aux conditions de travail de manière plus générale. Il convient donc d'examiner si l'exception prévue à l'article 153, paragraphe 5, du TFUE ne s'oppose pas en soi à un acte tel que la proposition, en ce qu'elle porte sur les salaires minimaux, qui sont un élément constitutif de la rémunération.
64. Or, ce n'est pas ce que suggère l'analyse de la jurisprudence ci-dessus. Bien que cette jurisprudence traite d'actes de l'Union n'affectant les rémunérations que parmi d'autres éléments, les conclusions de la Cour relatives à l'objet et à la portée de l'exclusion prévue à l'article 153, paragraphe 5, du TFUE sont générales et ne contiennent aucune indication quant à la pertinence du contexte spécifique dans lequel elles s'inscrivent.
65. Aussi convient-il d'appliquer également le même niveau d'analyse lors de l'évaluation de la compétence de l'Union pour un acte tel que la proposition, qui se concentre sur la mise en place d'un cadre visant à améliorer le caractère adéquat et la couverture des salaires minimaux pour les travailleurs, qui sont un élément constitutif de la rémunération, qui fait elle-même partie des conditions de travail.

66. Il en découle que l'examen de cette proposition doit déterminer si elle fixe le niveau des différents éléments constitutifs de la rémunération d'un travailleur ou si elle constitue une ingérence directe dans la détermination de la rémunération. Ce faisant, il convient de tenir compte du raisonnement qui a conduit la Cour à établir ces critères. Comme nous l'avons vu dans l'analyse ci-dessus, la Cour a interprété l'exception prévue à l'article 153, paragraphe 5, du TFUE comme une disposition protégeant l'autonomie contractuelle des partenaires sociaux et la compétence des États membres en ce qui concerne la fixation du niveau des salaires.
67. En ce qui concerne le deuxième critère ci-dessus, il convient de noter que les exemples de mesures exclues que la Cour évoque, pour illustrer des mesures qui "*comporteraient une ingérence directe du droit communautaire dans la détermination des rémunérations au sein de la Communauté*", sont également liés au niveau de rémunération: "*telle une uniformisation de tout ou partie des éléments constitutifs des salaires et/ou de leur niveau dans les États membres ou encore l'instauration d'un salaire minimal communautaire*". Aussi, les mesures relatives à la fixation des salaires ne comportent pas automatiquement d'interférence avec la détermination des rémunérations.
68. Conformément à la jurisprudence de la Cour, seules les mesures qui interfèrent directement avec cette détermination sont exclues de la compétence de l'Union en vertu de l'article 153 du TFUE. Cela suggère que la Cour ne considérerait pas comme exclue toute interférence du législateur de l'Union avec la détermination des rémunérations, mais qu'elle examinerait l'incidence de cette interférence sur l'issue de cette détermination.
69. Dans ce contexte, le Service juridique du Conseil voit de bonnes raisons de considérer que l'Union est compétente, en vertu de l'article 153 du TFUE, pour établir des prescriptions minimales concernant le cadre pour fixer et améliorer la couverture des salaires minimaux lorsque ces prescriptions n'établissent pas le niveau de cet élément de rémunération et n'imposent pas non plus à la fixation de ces salaires des conditions qui seraient susceptibles d'avoir une incidence directe sur l'effet produit par leur détermination.
70. L'analyse ci-après tiendra donc également compte du degré normatif des dispositions et de la marge de manœuvre qu'elles laissent aux États membres et aux partenaires sociaux.

71. Dans ce contexte, le considérant 16 énonce que la proposition s'inscrit "*[d]ans le respect plein et entier de l'article 153, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*" puisqu'elle "*ne vise ni à harmoniser le niveau des salaires minimaux dans l'ensemble de l'Union, ni à établir un mécanisme uniforme de fixation des salaires minimaux*".
72. Cette affirmation ne reflète pas pleinement la jurisprudence pertinente. L'analyse qui précède a montré que, si l'harmonisation du niveau des salaires dans l'Union est en effet clairement exclue de la compétence de l'Union en vertu de l'article 153, paragraphe 5, du TFUE, la Cour a également estimé que le législateur de l'Union n'était pas compétent pour prendre des mesures qui "*comporteraient une ingérence directe du droit communautaire dans la détermination des rémunérations au sein de la Communauté*"²⁸.
73. Une évaluation de chacune des mesures contenues dans la proposition est donc nécessaire. En cas de divergence entre la finalité établie dans le préambule et le contenu du dispositif, la présente appréciation sera principalement axée sur les dispositions du dispositif, puisque ce sont elles qui contiennent les effectives mesures et obligations proposées. Le cas échéant, une adaptation appropriée du texte du préambule sera suggérée.
74. Comme indiqué ci-dessus, la proposition contient essentiellement des mesures relatives à la couverture des salaires minimaux, au caractère adéquat des salaires minimaux légaux et à l'accès à la protection offerte par des salaires minimaux.

²⁸ Arrêt Impact, précité, point 124; arrêt Bruno, précité, point 37; arrêt Specht, précité, point 33; conclusions de l'avocat général Verica Trstenjak, Williams, précitées, point 61; conclusions de l'avocat général Niilo Jääskinen, Royaume-Uni/Parlement et Conseil, précitées, points 112 et 117; conclusions de l'avocat général Manuel Campos Sánchez-Bordona, Hongrie/Parlement et Conseil, précitées, point 92.

i) Mesures visant à accroître la couverture de la protection offerte par des salaires minimaux (article 4)

75. Un premier ensemble de dispositions porte sur la promotion des négociations collectives, y compris sur les salaires, par lesquelles la proposition vise à accroître la couverture des salaires minimaux dans les États membres. L'objectif d'augmentation de la couverture des salaires minimaux réside dans un élargissement du champ d'application personnel de la protection des salaires minimaux²⁹. Les règles relatives à la couverture figurent à l'article 4 de la proposition³⁰.
76. L'article 4, paragraphe 1, fixe pour tous les États membres une obligation de promouvoir la capacité des partenaires sociaux à s'engager dans des négociations collectives en vue de la fixation des salaires et d'encourager des négociations constructives, utiles et éclairées sur les salaires entre les partenaires sociaux. Cette disposition ne fait nulle référence au niveau des salaires mais porte sur la procédure régissant la fixation des salaires et les négociations sur les salaires dans les États membres.

²⁹ Il convient de noter que le préambule n'a pas d'utilisation cohérente de ce terme à cet égard. Les considérants 16 et 19, par exemple, font référence à la promotion de l'"accès à la protection offerte par des salaires minimaux telle que prévue par des conventions collectives" et à la nécessité de promouvoir "les négociations collectives afin d'améliorer l'accès des travailleurs à la protection offerte par des salaires minimaux telle que prévue par des conventions collectives", tandis que l'article 4 relatif à la promotion des négociations collectives fait référence à un objectif "d'accroître la couverture". Le présent avis utilise ces termes tels qu'ils sont utilisés dans le dispositif de la proposition.

³⁰ Il convient de signaler que le Service juridique du Conseil n'a pas évalué, dans le cadre du présent avis, s'il est suffisamment démontré que la promotion des négociations collectives est susceptible d'accroître la couverture des salaires minimaux dans les États membres. Les postulats contenus à cet effet aux considérants 14 et 15 de la proposition ne sont ni remis en cause ni confirmés. En outre, l'analyse figurant dans le présent avis se base sur l'idée que la proposition n'oblige pas les États membres à accorder l'accès à la protection offerte par des salaires minimaux à tous les travailleurs. L'article 1^{er}, paragraphe 1, point b), énonce clairement que la directive proposée "établit un cadre (...) [pour] l'accès des travailleurs à la protection offerte par des salaires minimaux, sous la forme de salaires fixés par des conventions collectives ou sous la forme d'un salaire minimal légal, lorsqu'il existe". Si, toutefois, cette disposition devait être comprise en ce sens que la proposition obligerait les États membres à accorder l'accès à la protection offerte par des salaires minimaux à tous les travailleurs, cela voudrait dire qu'elle interférerait directement avec la couverture des salaires minimaux dans les États membres, et cette disposition tomberait donc sous le coup de l'exception prévue à l'article 153, paragraphe 5, du TFUE.

77. Ces obligations doivent être lues conjointement avec l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la proposition, selon lequel la directive "*est sans préjudice du choix des États membres de fixer des salaires minimaux légaux ou de promouvoir l'accès à une protection offerte par des salaires minimaux telle que prévue par des conventions collectives*". Si l'objectif déclaré de l'article 4, paragraphe 1, est d'accroître la couverture des négociations collectives, l'obligation qu'il impose aux États membres ne peut donc pas être interprétée comme affectant leur choix, comme le confirme l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la proposition. Cela est également confirmé par le considérant 18, qui explique les avantages d'un bon fonctionnement des négociations collectives en vue de la fixation des salaires, tant dans les États membres où des salaires minimaux légaux sont en place, que dans les États membres où la protection offerte par des salaires minimaux est assurée exclusivement par les négociations collectives.
78. En outre, l'article 4, paragraphe 1, laisse aux États membres un large pouvoir d'appréciation quant à la nature des mesures qu'ils adopteront pour "*promouvoir*" les capacités des partenaires sociaux en matière de négociation collective et "*encourager*" des négociations constructives sur les salaires entre les partenaires sociaux. Les exigences fixées par cette disposition ne devraient donc pas avoir d'incidence directe sur l'issue de la fixation des salaires dans les États membres et ne constituent pas une ingérence directe dans la détermination des rémunérations dans les États membres.
79. L'article 4, paragraphe 2, exige des États membres dans lesquels la couverture des négociations collectives est inférieure à 70 % qu'ils "*prévoient (...) un cadre offrant des conditions propices à la tenue de négociations collectives*", et qu'ils "*établissent un plan d'action pour promouvoir les négociations collectives*". Les États membres en question ont le choix entre établir ce cadre sous la forme d'une loi après consultation des partenaires sociaux ou sous la forme d'un accord avec eux. La proposition ne contient aucune autre indication quant au contenu requis dans le cadre ou le plan d'action. Aussi, cette disposition ne comporte pas d'ingérence directe dans la détermination des rémunérations, ce qui serait exclu en vertu de l'article 153, paragraphe 5, du TFUE.

80. Toutefois, comme indiqué au point 28 ci-dessus, cette disposition ne fait pas expressément mention de la fixation des salaires. Le libellé de cet article fait plutôt référence aux négociations collectives en général. Il convient dès lors d'examiner si, pris isolément, ce point du dispositif pourrait être considéré comme se rapportant non pas principalement au domaine des conditions de travail visé à l'article 153, paragraphe 1, point b), du TFUE, mais plus spécifiquement au domaine de la représentation et de la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs visé à l'article 153, paragraphe 1, point f), du TFUE.
81. Il est cependant rappelé que, selon une jurisprudence constante de la Cour, il convient, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie³¹. Le contexte normatif dans lequel une disposition du droit de l'Union s'inscrit et les objectifs qu'elle poursuit sont pertinents notamment lorsqu'il y a des ambiguïtés dans la manière dont ladite disposition est rédigée.
82. L'article 4, paragraphe 2, de la proposition doit donc être lu dans le contexte de l'acte juridique proposé dans lequel il figure. À cet égard, le considérant 19 correspondant explique que la promotion des négociations collectives en général devrait *"améliorer l'accès des travailleurs à la protection offerte par des salaires minimaux telle que prévue par des conventions collectives"* et que *"les États membres où la couverture des négociations collectives est importante se distinguent généralement par une faible proportion de travailleurs à bas salaires et par des salaires minimaux élevés"*. Le préambule vise donc à établir l'existence d'un lien de causalité entre la promotion des négociations collectives et une plus large couverture par des salaires minimaux adéquats. Il suggère que l'objectif ultime du renforcement du rôle des partenaires sociaux prévu à l'article 4, paragraphe 2, est d'améliorer les conditions de travail. Aussi, dans le contexte de la proposition, la promotion des négociations collectives ne constitue pas une fin en soi, mais un outil permettant d'atteindre l'objectif global de ladite proposition. Par conséquent, dans le cadre de la proposition en l'état, même si l'article 4, paragraphe 2, ne fait pas lui-même explicitement référence à la fixation des salaires, il impose des mesures visant à atteindre les objectifs de la proposition en ce qui concerne une couverture plus large par des salaires minimaux. L'article 153, paragraphe 1, point b), du TFUE constitue donc, pour cette disposition également, la base juridique appropriée.

³¹ Voir, tout récemment, l'arrêt du 27 janvier 2021, De Ruiter, C-361/19, EU:C:2021:71, point 39.

83. Il convient de tirer la même conclusion y compris en dehors du lien établi par le préambule entre l'objectif d'une plus large couverture par des salaires minimaux et le contenu de l'article 4, paragraphe 2, proprement dit. Même si le contenu de l'article 4, paragraphe 2, qui a trait à la représentation et à la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs était considéré comme une composante distincte du reste des dispositions de la directive proposée, qui fournissent un cadre relatif aux salaires minimaux, en cohérence avec la jurisprudence citée ci-dessus au point 10 sur les composantes principales et accessoires d'une mesure, cette composante devrait être qualifiée d'accessoire, le centre de gravité de la proposition se trouvant clairement dans les règles relatives aux salaires minimaux. Cette prédominance est confirmée par l'analyse faite ci-dessus quant à la finalité et au contenu de la proposition. Par conséquent, conformément à cette jurisprudence, la directive proposée devrait être fondée sur la seule base juridique requise par sa composante principale, c'est-à-dire sur l'article 153, paragraphe 1, point b), du TFUE.
84. Il découle de ce qui précède que les règles figurant à l'article 4 quant à la promotion des négociations collectives ne constituent pas une interférence directe avec la détermination des rémunérations dans les États membres et peuvent être adoptées sur la base de l'article 153, paragraphe 1, point b), du TFUE.

ii) Mesures visant à promouvoir le caractère adéquat des salaires minimaux légaux (articles 5 à 7)

85. Ainsi qu'il ressort de l'intitulé de la proposition de directive et des nombreuses références au caractère adéquat des salaires minimaux mentionnées à la section III.A. ci-dessus, en établissant un cadre visant à rendre les salaires minimaux plus adéquats, la proposition poursuit l'objectif de "*garantir (...) que les salaires minimaux sont fixés à un niveau adéquat*" (considérant 15). Cet objectif est principalement poursuivi par l'article 5 de la proposition, intitulé "Caractère adéquat", mais aussi par les articles 6 et 7. Ces dispositions concernent les salaires minimaux légaux et ne s'appliquent qu'aux États membres disposant d'un système de salaires minimaux légaux.

86. On pourrait faire valoir que les dispositions relatives au caractère adéquat ne relèvent pas en soi de la compétence de l'Union, étant donné que, conformément à la jurisprudence pertinente, l'article 153, paragraphe 5, du TFUE s'oppose à ce que le législateur de l'Union établisse le niveau de l'élément constitutif de la rémunération. Cette conclusion devrait être tirée si a) l'exigence du caractère adéquat devait être interprétée dans le sens de la fixation du niveau de rémunération et b) si la proposition obligerait effectivement les États membres à fixer des salaires minimaux légaux à un niveau adéquat. L'appréciation des dispositions pertinentes ci-dessous montrera si tel est le cas.
87. S'il est vrai que le caractère adéquat du salaire minimal se rapporte sans aucun doute au niveau de rémunération, il s'agit d'un concept relatif plutôt que d'une référence absolue. Exiger que les salaires soient adéquats ne remplace pas la fixation des salaires, mais établit plutôt un critère qualitatif à appliquer dans le processus de fixation des salaires. En outre, l'expression "caractère adéquat" en tant que telle est vague et flexible, laissant une grande marge d'interprétation subjective et des variations en fonction des circonstances économiques et autres. Par conséquent, dans la mesure où la notion d'adéquation n'est pas limitée par des critères spécifiques qui auraient une incidence directe sur le résultat et où elle reste caractérisée par une obligation de moyens plutôt que de résultat, elle laisse intacte l'essence même de la compétence des partenaires sociaux et des États membres pour fixer le niveau de rémunération.
88. Les dispositions pertinentes de la proposition seront donc analysées afin de déterminer si elles restreignent la notion de manière à interférer indûment avec la détermination du niveau de rémunération. Cette analyse permettra également de déterminer si la proposition oblige les États membres à fixer des salaires minimaux légaux à un niveau adéquat et si ces dispositions interfèrent directement avec la détermination de la rémunération.
89. L'article 5, paragraphe 1, impose aux États membres dans lesquels il existe des salaires minimaux légaux de prendre les mesures nécessaires pour que la fixation et l'actualisation de ces salaires "*reposent sur des critères conçus pour en promouvoir le caractère adéquat*". Ces critères doivent être fixés "*dans le but de garantir des conditions de travail et de vie décentes, la cohésion sociale et la convergence vers le haut*". Conformément au considérant 20, les critères permettant d'évaluer le caractère adéquat font partie des règles, procédures et pratiques pour la fixation et l'actualisation des salaires minimaux légaux "*nécessaire[s] (...) afin d'en garantir le caractère adéquat*".

90. Nonobstant cet ambitieux libellé du préambule, la disposition figurant dans le dispositif n'oblige pas les États membres, loin s'en faut, à fixer des salaires minimaux légaux garantissant leur caractère adéquat. Au lieu de cela, la fixation et l'actualisation de cet élément de rémunération "*repose sur des critères conçus pour en promouvoir le caractère adéquat*". Ce libellé suggère que si les critères visent à améliorer l'adéquation des salaires minimaux légaux, l'obligation exécutoire demeure une obligation de moyens plutôt que de résultat.
91. Par conséquent, l'article 5, paragraphe 1, ne permet pas de conclure que les États membres sont tenus de fixer des salaires minimaux légaux à un niveau adéquat. Les mesures proposées à cet égard définissent plutôt un cadre ou un processus visant à améliorer la fixation des salaires minimaux légaux. Cette interprétation est confirmée par l'article 1^{er}, selon lequel la directive proposée établit un cadre pour la détermination du niveau adéquat des salaires minimaux.
92. En outre, l'obligation prévue à l'article 5, paragraphe 1, laisse explicitement la possibilité aux États membres de définir les critères "*conformément à leurs pratiques nationales*" et ne contient aucune disposition quant au format d'adoption desdits critères.
93. À la lumière du critère d'appréciation établi par la Cour dans sa jurisprudence, on peut donc conclure que, comme proposé, l'obligation énoncée dans ce paragraphe n'établit pas le niveau des salaires minimaux légaux et n'impose pas de conditions pour la fixation de ces salaires, qui pourraient être considérées comme interférant directement avec leur détermination. C'est notamment le cas en raison de la marge d'appréciation considérable laissée aux États membres quant à la définition des critères à utiliser pour déterminer le caractère adéquat.
94. Conformément aux points a) à d) de l'article 5, paragraphe 2, les critères nationaux établis par les États membres pour guider la fixation et l'actualisation des salaires minimaux légaux "*comprennent au moins*" - c'est-à-dire au minimum - quatre éléments. L'article 5, paragraphe 2, limite ainsi le choix des États membres en ce qui concerne les éléments sur lesquels se fondent ces critères. La question est donc de savoir si, en imposant l'utilisation d'"*au moins*" ces quatre éléments dans les critères nationaux pour la fixation et l'actualisation des salaires minimaux légaux, la proposition interfère directement avec la compétence des États membres en matière de fixation des rémunérations.

95. Le Service juridique du Conseil estime que ce n'est pas le cas, sur la base d'une lecture contextuelle de la proposition. Premièrement, comme le prévoit l'article 5, paragraphe 1, auquel renvoie le paragraphe 2, ces éléments figurent au nombre des critères sur lesquels simplement "*se reposer*" en vue de "*promouvoir*" le caractère adéquat des salaires minimaux légaux, les États membres restant libres d'utiliser d'autres critères ou des éléments de ceux-ci, en plus des éléments obligatoires à inclure dans ces critères. Deuxièmement, l'article 5, paragraphe 1, lui-même, dispose que la définition des critères doit être effectuée conformément aux pratiques nationales des États membres. Troisièmement, la liste d'éléments figurant à l'article 5, paragraphe 2, doit être interprétée en ce sens qu'elle laisse aux États membres une marge d'appréciation pour examiner aussi bien la pertinence que le poids relatif de chacun de ces éléments, compte tenu des conditions socio-économiques existantes.
96. L'interprétation ci-dessus est étayée par le considérant 21 de la proposition, en vertu duquel la détermination du caractère adéquat des salaires minimaux légaux se fait "*sur la base des conditions socio-économiques nationales, y compris la croissance de l'emploi, la compétitivité et les évolutions régionales et sectorielles*". Par conséquent, la liste d'éléments figurant à l'article 5, paragraphe 2, ne saurait être la base d'une formule de calcul que les États membres devraient suivre de manière automatique, mais constitue plutôt un cadre d'éléments à prendre en compte d'une manière prévisible, transparente et objective, dont il appartient en dernier ressort aux États membres de décider de la pertinence et du poids relatif³². Par conséquent, l'obligation faite aux États membres d'inclure les quatre éléments parmi les critères n'a pas, en substance, une incidence significative sur l'issue du processus de fixation des salaires, mais constitue plutôt une obligation liée au processus. Elle n'interfère donc pas directement avec la détermination de la rémunération.

³² Par exemple, les États membres restent libres de baser les niveaux de salaires minimaux sur la productivité, les années où la compétitivité doit être améliorée, ou sur l'inflation, les années de croissance, et de s'adapter aux éléments conjoncturels.

97. Étant donné que le chapeau, ou phrase introductive, de l'article 5, paragraphe 2, manque de clarté à cet égard et pourrait créer une incertitude quant au niveau de pouvoir d'appréciation dont jouissent les États membres, le Service juridique du Conseil recommande d'adapter le libellé de la phrase introductive afin de clarifier le pouvoir d'appréciation des États membres dans le sens exposé ci-dessus. Pour ce faire, il est possible d'ajouter le texte suivant à la phrase introductive de l'article 5, paragraphe 2: "(...) au moins les éléments suivants, dont la pertinence et le poids relatif peuvent être décidés par les États membres en fonction de leurs conditions socio-économiques nationales: (...)".
98. En ce qui concerne l'un de ces éléments (à savoir le "niveau général des salaires bruts"), l'article 5, paragraphe 3, prévoit l'obligation pour les États membres d'utiliser des "valeurs de référence indicatives" pour évaluer le caractère adéquat des salaires minimaux. Il convient de noter que les valeurs de référence ne sont pas contraignantes mais indicatives, que la valeur et le poids relatif de l'élément auquel elles s'appliquent ne sont prescrits ni par le paragraphe 2 ni par le paragraphe 3 de l'article 5, et que les États membres sont en principe libres de décider de la valeur de référence à prendre en considération. Par conséquent, cette disposition n'entraîne pas non plus d'interférence directe avec la détermination de la rémunération.
99. L'article 5, paragraphe 4, établit l'obligation, pour les États membres dans lesquels il existe des salaires minimaux légaux, de prendre les mesures nécessaires pour assurer l'actualisation régulière et en temps utile des salaires minimaux légaux "afin de préserver leur caractère adéquat". Comme pour l'article 5, paragraphe 1, analysé aux points 89 à 93 ci-dessus, s'il est vrai que cette disposition a trait à la fixation des rémunérations et poursuit l'objectif général d'assurer le caractère adéquat des salaires minimaux légaux, son contenu normatif est limité. La nécessité de procéder à des actualisations régulières et en temps utile laisse une grande marge de manœuvre aux États membres et n'interfère donc pas directement avec la détermination de la rémunération.
100. Toutefois, il convient de noter que la formulation "afin de préserver leur caractère adéquat" présuppose l'existence d'une obligation d'assurer un niveau adéquat de salaires minimaux légaux, tandis que l'article 5, paragraphe 1, oblige simplement les États membres à veiller à ce que la fixation des salaires minimaux légaux "repose[] sur des critères conçus pour promouvoir le caractère adéquat". Par conséquent, afin d'éviter toute ambiguïté de formulation, le Service juridique du Conseil recommande de supprimer ces termes de l'article 5, paragraphe 4, ou de les remplacer par "afin de continuer à promouvoir leur caractère adéquat".

101. L'article 5, paragraphe 5, prévoit l'obligation, pour les États membres, de mettre en place des organes consultatifs chargés de conseiller les autorités compétentes sur les questions liées aux salaires minimaux légaux. Le format de ces organes n'est pas précisé mais, conformément à l'article 7, il est obligatoire que les partenaires sociaux en fassent partie et assument certaines fonctions en ce qui concerne la fixation et l'actualisation des salaires minimaux légaux, ainsi que l'établissement de variations et de retenues.
102. Conformément au considérant 20, ces exigences procédurales et la participation des partenaires sociaux aux organes consultatifs font partie des règles "*nécessaire[s] (...) afin [de] garantir le caractère adéquat [des salaires minimaux]*" et constituent un "*élément de bonne gouvernance qui permet un processus décisionnel éclairé et inclusif*".
103. Compte tenu du rôle consultatif des organismes en question, l'incidence de ces exigences procédurales sur le résultat de la fixation et de l'actualisation des salaires minimaux légaux ne peut être considérée comme une interférence directe avec la détermination des rémunérations. Par conséquent, l'article 5, paragraphe 5, et l'article 7 relèvent de la compétence de l'Union en vertu de l'article 153, paragraphe 1, point b), du TFUE.
104. Conformément à l'article 6, "*[l]es États membres peuvent autoriser des taux de salaires minimaux légaux différents*" et "*peuvent autoriser des retenues*" qui réduisent la rémunération. Ce faisant, les États membres doivent respecter certains critères relatifs à ces variations et retenues, en maintenant ces mesures au minimum et en ne les appliquant que lorsqu'elles sont objectivement justifiées et proportionnées. En particulier, l'article 6, paragraphe 1, fait référence à la possibilité pour les États membres d'autoriser des taux de salaires minimaux légaux différents pour des catégories spécifiques de travailleurs, obligeant les États membres à "*limite[r] le plus possible ces variations*", tout en veillant à ce qu'elles soient "*non discriminatoire[s], proportionnée[s], limitée[s] dans le temps s'il y a lieu et justifiée[s] objectivement et raisonnablement par un objectif légitime*". L'article 6, paragraphe 2, fait référence à la possibilité pour les États membres d'autoriser des retenues prévues par la loi qui réduisent la rémunération versée à un niveau inférieur à celui du salaire minimal, tout en veillant à ce que ces retenues soient "*nécessaires, objectivement justifiées et proportionnées*".

105. La formulation utilisée, à savoir "*[l]es États membres peuvent autoriser*" suggère que c'est le législateur de l'Union qui, par la proposition de directive, autorise les États membres à appliquer des taux de salaires minimaux légaux différents. Cela va à l'encontre de la nature des obligations contenues dans les autres dispositions de la proposition, qui sont des obligations de moyens ou de processus plutôt que de résultat. En permettant aux États membres d'autoriser des taux ou des retenues différents, cette formulation semble présupposer que le législateur de l'Union serait, en premier lieu, compétent pour fixer de tels taux ou rémunérations et pourrait ensuite autoriser les États membres à y déroger. Or, comme nous l'avons vu aux points 50 à 61 ci-dessus, compte tenu de l'exception prévue à l'article 153, paragraphe 5, du TFUE, le législateur de l'Union ne dispose pas d'une telle compétence. Cette formulation n'est donc pas appropriée et devrait être supprimée ou modifiée afin d'être conforme à la base juridique et aux limites de la compétence de l'Union en la matière.
106. En ce qui concerne le fond, certaines des limitations prévues à l'article 6 reflètent des principes généraux du droit, à savoir la non-discrimination et la proportionnalité, et n'ajoutent donc que peu de contenu opérationnel. Toutefois, d'autres limitations peuvent être considérées comme interférant directement avec la détermination des salaires minimaux, telles que l'obligation de limiter le plus possible les différences de taux, la nécessité de limiter les variations dans le temps et de les justifier objectivement et raisonnablement par un objectif légitime, ainsi que l'obligation des États membres de veiller à ce que les retenues soient nécessaires et objectivement justifiées. Ces éléments excluent les choix que les États membres auraient et seraient en mesure d'effectuer en vertu du droit national en l'absence de ces limitations.
107. Par conséquent, dans la mesure où les obligations susmentionnées limitent directement la marge de manœuvre des États membres pour fixer les taux des salaires minimaux légaux et définir les variations et les retenues, ces obligations interfèrent directement avec la détermination des salaires minimaux en tant qu'éléments de rémunération, d'une manière qui relève de l'exception prévue à l'article 153, paragraphe 5, du TFUE. Il conviendrait donc de supprimer les limitations allant au-delà de celles qui reflètent des principes généraux du droit tels que la non-discrimination et la proportionnalité.

108. Si l'article 6 devait être maintenu dans la proposition, il devrait être reformulé afin de rester dans le champ d'application de la compétence de l'Union. Pour ce faire, il conviendrait d'adapter le libellé de l'article 6 comme suit: *"Lorsqu'ils autorisent des taux de salaires minimaux légaux différents pour des catégories spécifiques de travailleurs ou des retenues prévues par la loi qui réduisent la rémunération versée à un niveau inférieur à celui du salaire minimal légal, ils veillent à ce que ces variations et retenues soient non discriminatoires et proportionnées"*.
109. Il y a donc lieu de conclure que la plupart des mesures relatives au caractère adéquat contenues dans la proposition peuvent valablement être adoptées sur la base de l'article 153, paragraphe 1, point b), du TFUE, étant donné qu'elles ne sont pas de nature à établir le niveau des salaires minimaux légaux ou à interférer directement avec la détermination de cet élément de rémunération.
110. Toutefois, il est conseillé d'adapter le libellé de l'article 5, paragraphes 2 et 4, afin d'éviter les incertitudes quant à la nature procédurale des obligations et à la marge de manœuvre correspondante dont disposent les États membres en ce qui concerne le résultat du processus de fixation des salaires. En outre, dans leur libellé actuel, un certain nombre d'éléments contenus dans l'article 6 de la proposition, imposent aux États membres des obligations pouvant être considérées comme constituant une ingérence directe dans la détermination des salaires minimaux et, par conséquent, relèvent de l'exception prévue à l'article 153, paragraphe 5, du TFUE. Si cet article devait être maintenu dans la proposition, il devrait être reformulé comme suggéré ci-dessus.
111. En outre, il est conseillé de reformuler le préambule de manière à clarifier que la proposition n'oblige pas les États membres à veiller à ce que les salaires minimaux légaux soient fixés à des niveaux adéquats, mais que la proposition de directive crée un cadre propice à la fixation de tels niveaux adéquats.
- iii) Mesures visant à améliorer l'accès à la protection existante en matière de salaires minimaux (articles 8, 10 et 11)***
112. Enfin, la proposition contient des dispositions relatives à l'accès effectif à la protection offerte par les salaires minimaux. L'objectif de ces dispositions est de permettre aux travailleurs d'exercer, de manière plus effective, leurs droits en ce qui concerne la protection existante en matière de salaires minimaux légaux.

113. L'article 8 s'applique aux États membres qui s'appuient sur un système de salaires minimaux légaux, et prévoit une série de mesures à prendre "*le cas échéant*", pour améliorer l'accès des travailleurs aux salaires minimaux légaux. Ces mesures comprennent le renforcement des contrôles et des inspections, l'élaboration d'orientations à l'intention des autorités chargées de l'application de la législation et l'obligation de veiller à ce que les informations sur les salaires minimaux légaux soient mises à la disposition du public.
114. Les obligations en matière de suivi et de collecte de données prévues à l'article 10 s'appliquent à tous les États membres et visent à assurer "*le caractère effectif de la protection offerte par les salaires minimaux*". Les États membres sont tenus de charger leurs autorités compétentes de mettre au point des outils efficaces de collecte de données pour surveiller la couverture et le caractère adéquat des salaires minimaux, et de communiquer à la Commission, sur une base annuelle, les données spécifiées ou toute autre information nécessaire au suivi de la mise en œuvre effective de la directive. Les États membres ont également des obligations de transparence à cet égard. La Commission évaluera ces données et fera rapport chaque année au Parlement européen et au Conseil³³.
115. L'article 11 s'applique à tous les États membres et les oblige à veiller à ce que des mécanismes efficaces de règlement des litiges et des mesures de protection soient mis en place pour les travailleurs "*en cas de violation de leurs droits en ce qui concerne les salaires minimaux légaux ou la protection offerte par des salaires minimaux telle que prévue par des conventions collectives*".
116. Aucune de ces dispositions ne concerne la fixation de salaires minimaux. Au lieu de cela, elles renforcent le respect ou l'application effective de la protection existante en matière de salaires minimaux sans interférer avec la manière dont le niveau ou la couverture de cette protection est déterminé. Par conséquent, ces dispositions n'interfèrent pas directement avec la détermination de la rémunération. À la lumière de la jurisprudence précitée, ces dispositions relèvent donc de la compétence de l'Union pour appuyer et compléter l'action des États membres en améliorant les conditions de travail et peuvent être valablement adoptées sur la base de l'article 153, paragraphe 1, point b), du TFUE.

³³ Le présent avis ne traite pas de la question de la proportionnalité. Il convient toutefois de noter que les obligations en matière de suivi et de collecte de données au titre de l'article 10 sont très détaillées. Il convient en outre de noter qu'il n'est pas expliqué, dans le préambule, comment les obligations "*garantir[ont] le caractère effectif de la protection offerte par des salaires minimaux*" ni comment les données communiquées en vertu de l'article 10, paragraphe 2, permettront de contrôler "*la mise en œuvre effective de la (...) directive*", étant donné que la proposition établit un cadre pour améliorer le caractère adéquat et la couverture des salaires minimaux, mais n'impose pas de résultats à cet égard.

IV. CONCLUSION

117. Le Service juridique du Conseil est d'avis que:

- a) étant donné qu'elle n'établit pas le niveau des différentes composantes de la rémunération ni n'interfère directement avec la détermination de la rémunération, la proposition peut être fondée à juste titre sur l'article 153, paragraphe 1, point b), du TFUE, en liaison avec l'article 153, paragraphe 2, du TFUE (à l'exception d'un certain nombre d'éléments figurant à l'article 6, voir ci-dessous);
- b) Afin d'éviter les incertitudes quant à la nature procédurale des obligations et la marge de manœuvre correspondante laissée aux États membres en ce qui concerne le résultat du processus de fixation des salaires, il est recommandé d'ajouter, à l'article 5, paragraphe 2, les termes "*dont la pertinence et le poids relatif peuvent être décidés par les États membres en fonction de leurs conditions socio-économiques*" et de supprimer, à l'article 5, paragraphe 4, les termes "*afin de préserver leur caractère adéquat*" ou de les remplacer par "*afin de continuer à promouvoir leur caractère adéquat*" (voir points 97 et 100);
- c) Plusieurs éléments figurant à l'article 6 constituent une interférence directe avec la détermination des rémunérations, domaine qui est exclu de la compétence de l'Union en vertu de l'article 153, paragraphe 5, du TFUE. C'est le cas des limites en matière de variations et de retenues touchant les salaires minimaux légaux qui vont au-delà d'un rappel des principes généraux du droit et qui ne relèvent donc pas de la compétence de l'Union en vertu de l'article 153 du TFUE, ainsi que de la manière dont la disposition est formulée (c'est-à-dire en permettant aux États membres de procéder à de telles variations et retenues). Par conséquent, l'article 6 devrait être supprimé ou adapté (voir point 108 ci-dessus);
- d) plus généralement, il est conseillé de revoir et d'adapter le libellé du titre de la directive proposée, du titre de certains articles et du préambule afin de le rendre compatible avec la portée réelle des obligations prévues dans le dispositif de la proposition.