Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 9 mars 2021
(OR. en)

6817/21

Dossier interinstitutionnel:
2020/0310(COD)

LIMITE

JUR 141
SOC 121
EMPL 85
CODEC 326

PUBLIC

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

DOCUMENT PARTIELLEMENT ACCESSIBLE AU PUBLIC (26.08.2021)

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) nº 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. 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 acte[3].

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 incompatibles[4].

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 1er 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 1er, paragraphe 1, deuxième alinéa, et à l'article 1er, paragraphes 2 et 3 (voir le point 23 ci-après).

21. **SUPPRIMÉ**

b) Contenu de la proposition

22. En ce qui concerne le contenu de la proposition, l'article 1er 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 1er 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 1er, 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 réglementer les relations entre les employeurs et les travailleurs, et/ou de réglementer 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 collectives[8].

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. **SUPPRIMÉ**

30. **SUPPRIMÉ**

31. **SUPPRIMÉ**

[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. **SUPPRIMÉ**

35. **SUPPRIMÉ**

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. **SUPPRIMÉ**

37. **SUPPRIMÉ**

c) **SUPPRIMÉ**

38. **SUPPRIMÉ**

39. **SUPPRIMÉ**

40. **SUPPRIMÉ**

41. **SUPPRIMÉ**

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

42. **SUPPRIMÉ**

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 membres[10], 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*".

SUPPRIMÉ D'ICI à LA FIN DU DOCUMENT (page 35)

---

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