



Bruxelles, le 25 mai 2022
(OR. fr)

9061/22

Dossier interinstitutionnel:
2020/0310(COD)

LIMITE

SOC 262
EMPL 163
CODEC 688

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Comité des représentants permanents
Objet:	Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne - Préparation du trilogue

I INTRODUCTION

En octobre 2020, la Commission a publié une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne

En décembre 2021, le Conseil a adopté son orientation générale¹. Le 25 novembre 2021, le Parlement européen a adopté son mandat de négociation².

II ETAT DES NEGOCIATIONS

Les trilogues ont commencé le 13 janvier 2022. Depuis, sept trilogues ont eu lieu, dont la Présidence a fait rapport au Coreper et au Groupe des Questions sociales. Un prochain trilogue se tiendra début juin.

¹ 14366/21.

² A9-0325/2021.

Des accords provisoires ont été identifiés sur un grand nombre de sujets. Le tableau quatre colonnes a été actualisé et partagé avec les délégations à plusieurs reprises³. La présidence estime que des progrès importants ont déjà été faits et souhaite poursuivre les travaux de manière constructive avec le Parlement européen.

Afin de progresser sur les sujets encore ouverts, chaque institution devra continuer de faire preuve d'une certaine flexibilité dans la perspective d'un compromis final équilibré. Cette note présente donc les orientations que la Présidence identifie pour réaliser de tels progrès.

III. ORIENTATIONS ENVISAGEES PAR LA PRESIDENCE

(a) **Objet (article 1 paragraphe 1)**

La Commission avait listé dans sa proposition deux sujets, dont a) la fixation du niveau adéquat des salaires minimaux et b) l'accès des travailleurs à la protection offerte par des salaires minimaux. Le Conseil, dans un souci de clarification et précision, a listé dans son texte de l'article 1(1) les trois sujets principaux de la directive, à savoir a) la promotion de l'adéquation des salaires minimaux légaux (article 5), b) la promotion de la négociation collective (article 4) et c) l'accès effectif à la protection par des salaires minimaux pour les travailleurs là où une telle protection existe (articles 8, 9, 10a, 11, 12). Le Parlement a considérablement renforcé le texte en stipulant notamment que la directive a vocation à améliorer les conditions de travail et de vie dans l'Union pour tous les travailleurs, que la fixation des salaires minimaux légaux à des niveaux adéquats devrait servir à assurer un niveau de vie décent aux travailleurs et à leur famille. Puis le Parlement a distingué trois formes de protection par des salaires minimaux dans la ligne 47.

Le compromis suivant pourrait être envisagé :

- Conserver une structure de l'article 1(1) identique à celle adoptée par le Conseil ;
- Se montrer flexible pour faire apparaître les objectifs généraux de convergence sociale vers le haut et de réduction des inégalités salariales dans cet article ;

³ Dernièrement en document 9226/22 + COR1

- Obtenir du Parlement qu’il renonce à l’expression « tous les travailleurs » ;
- Obtenir du Parlement que la portée de la notion d’ « adéquation » soit limitée de façon explicite aux seuls salaires minimaux légaux.

(b) Champ d’application personnel (article 2)

La Commission avait proposé une définition du champ d’application personnel, qui est proche des dispositions de la directive sur des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l’Union européenne et de la directive concernant l’équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants, à l’exception du terme « chaque ».

Le Conseil avait ajouté l’expression « à l’égard de » dans cette définition du champ d’application.

Le Parlement avait ajouté pour sa part l’expression « tous les travailleurs » dans cet article.

Le compromis suivant pourrait être envisagé :

- montrer de la flexibilité pour supprimer l’expression « à l’égard de » en contrepartie d’une suppression par le Parlement de l’expression « tous les travailleurs » qui figure dans son mandat ;
- préserver la référence au règlement « Rome 1 » au considérant (17), souhaitée par le Conseil) ;
- Obtenir du Parlement qu’il renonce à mentionner l’ensemble des catégories de travailleurs listées en sus du texte initial dans le considérant (17) ;
- Rechercher un texte de compromis plus neutre et faisant référence à la Convention des Nations-Unies pour les droits des personnes handicapées dans un nouveau considérant, en remplacement des références à l’emploi protégé figurant aux considérants (12a) et (17) du mandat du Parlement.

(c) Définition de la négociation collective (article 3 paragraphe 3)

La Commission avait proposé une définition qui utilise la notion d' « organisations de travailleurs » pour désigner la partie représentant les travailleurs pour la négociation collective, en se basant sur les conventions OIT pertinentes en la matière⁴. Ces conventions reconnaissent diverses formes de représentation des travailleurs, tout en reconnaissant également le rôle privilégié des syndicats.

Le Conseil a gardé cette notion d' « organisation de travailleurs », et il a ajouté une référence au droit et aux pratiques nationales.

Le Parlement avait remplacé l'expression « organisations de travailleurs » par l'expression « syndicats » et donne une importance majeure à cet amendement.

Le compromis suivant pourrait être envisagé :

- conserver la référence aux « organisations de travailleurs » tout en soulignant le rôle essentiel joué par les syndicats dans la négociation collective et en insistant sur la priorité qui doit leur être accordée en la matière, dans l'article ou dans le considérant. Cela s'inscrirait pleinement dans le cadre du langage utilisé dans les conventions pertinentes de l'Organisation internationale du travail;
- conserver l'ajout du Conseil « conformément au droit national et aux pratiques en vigueur dans chaque État membre ».

(d) Promotion des négociations collectives en vue de la fixation des salaires (article 4 paragraphe 1),

La Commission avait proposé, afin d'accroître la couverture des négociations collectives, deux types de mesures devant au moins être prises par les Etats membres, à savoir : i) la promotion de la constitution et le renforcement des capacités des partenaires sociaux à s'engager dans des négociations collectives sur les salaires, et ii) l'encouragement des négociations constructives sur les salaires.

⁴ Notamment les conventions OIT 135 et 154.

Au Conseil, le sous-paragraphe chapeau (ligne 61) a été complété par l'expression « conformément aux législations et pratiques nationales » afin de tenir compte de l'extrême sensibilité des modèles nationaux des relations de travail, qui font généralement l'objet de garanties constitutionnelles dans les Etats membres.

Le Parlement a largement renforcé le niveau d'exigence sur ce paragraphe et a ajouté plusieurs exigences nouvelles par rapport à la proposition de la Commission. Au cours des trilogues, le Parlement a indiqué que le renforcement des exigences en matière de promotion de la négociation collective et de protection des syndicats comme élément constitutif de cette promotion était une priorité politique.

Vu l'importance que le Parlement donne à ce paragraphe, les compromis possibles exigeront une flexibilité pour prendre en compte certains des amendements du Parlement, tout en respectant pleinement la base juridique (article 153(1)(b) TFUE) et en recherchant des textes de compromis proches des conventions OIT pertinentes, en particulier les conventions fondamentales n°87 et 98.

(e) Fixation des salaires minimaux légaux (Article 5 paragraphes 1 et 2)

La Commission avait proposé que les États membres soient tenus de fixer « les mesures nécessaires pour que la fixation et l'actualisation de ces salaires 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 ». Parmi ces critères doivent figurer les éléments du paragraphe 2.

Le Conseil a remplacé le terme « mesures » par le terme « cadre » en considérant qu'un cadre procédural doit d'abord être mis en place par les Etats membres, pour procéder à la fixation et l'actualisation des salaires minimaux légaux selon les principes prévus dans la directive ensuite. Au paragraphe 2, le Conseil a précisé que, s'agissant des éléments obligatoires devant faire partie des critères pour la fixation et l'actualisation des salaires minimaux légaux, leur « pertinence et le poids relatif peuvent être décidés par les États membres en fonction de leurs conditions socio-économiques nationales ».

Le Parlement avait aussi introduit à l'article 5(1) la notion de « seuil de décence » et l'objectif supplémentaire de prévenir et combattre la pauvreté, en particulier la pauvreté des travailleurs, de promouvoir la cohésion sociale, de réduire les inégalités salariales et d'éradiquer l'écart salarial entre les femmes et les hommes. Enfin, il avait ajouté une phrase selon laquelle les « États membres veillent à ce que les salaires minimaux légaux soient adéquats et équitables et garantissent un niveau de vie décent. »

Le Parlement avait inséré à l'article 5(2) une référence à un « panier national de biens et services à prix réels » comme instrument pour évaluer le coût de la vie dans le cadre de l'utilisation d'un critère lié au pouvoir d'achat (ligne 69).

Les compromis suivants pourraient être envisagés sur les lignes 67 à 69 :

- accepter la mention de la « réduction de l'écart salarial entre les femmes et les hommes » à la ligne 67 en contrepartie de l'absence de mention de cet objectif à l'article 1(1) (ligne 45),
- mettre l'accent sur la nature procédurale des obligations que les Etats membres devront mettre en œuvre ,
- obtenir du Parlement la suppression du critère du taux de pauvreté à la ligne 71a, tout en acceptant d'insérer la lutte contre la pauvreté comme un objectif général de cette disposition, au même titre que la réduction des inégalités salariales et que la convergence sociale vers le haut,
- obtenir la suppression dans l'article de la notion de « seuil de décence » introduite par le Parlement;
- écarter le principe de l'obligation de résultats au profit d'une obligation de moyens à la charge des Etats membres en matière de fixation du niveau des salaires minimaux légaux;

- préserver le principe de l'orientation générale selon lequel les Etats membres peuvent choisir la pondération des critères listés dans le paragraphe 2 en fonction de leurs conditions socioéconomiques nationales.

(f) Évaluation des salaires minimaux légaux (article 5 paragraphe 3)

La Commission avait proposé que les « États membres aient recours à des valeurs indicatives de référence, telles que celles couramment utilisées au niveau international » avec, au considérant (21), une mention de 60 % du salaire médian brut et de 50 % du salaire moyen brut par rapport au niveau brut des salaires, en tant qu'indicateurs communément utilisés au niveau international.

Le Conseil avait adopté une rédaction de ce paragraphe avec le considérant 21 qui gardait l'obligation d'utiliser un indicateur de référence, mais qui soulignait davantage la flexibilité des États membres de choisir librement leur valeur indicative de référence parmi les indicateurs communément utilisés au niveau international ou, dans la mesure où cela est approprié, au niveau national. Il a à cet effet supprimé les références aux salaires brut et à l'utilisation des indicateurs de référence au niveau international ou national de l'article et ajouté dans le considérant une liste d'exemples, qui comprend aussi les indicateurs mentionnés par la Commission.

Le Parlement a au contraire inscrit les valeurs indicatives de référence de 50% / 60% du salaire brut dans l'article, mais il a en contrepartie rendu l'utilisation des valeurs de référence volontaire. Il a gardé en tant qu'obligation seulement l'obligation des Etats membres d'évaluer les salaires minimaux légaux.

Le compromis suivant pourrait être identifié. Les Etats membres pourraient être tenus d'utiliser des valeurs indicatives de référence afin d'évaluer l'adéquation des salaires minimaux légaux. A cette fin, ils auront le choix entre des valeurs indicatives de référence communément utilisés au niveau international comme les 50% - 60 % du salaire brut, et / ou des valeurs indicatives de référence utilisées au niveau national. En plus du choix explicite laissé par le texte aux Etats membres dans l'article, le texte du considérant (21) conserverait la liste d'exemples de valeurs indicatives de référence que les Etats membres peuvent utiliser telle que présente dans l'orientation générale.

(g) Variations et retenues (article 6)

La Commission avait proposé une rédaction, qui semblait attribuer le droit aux États membres de permettre des variations et retenues du salaire minimum légal sous certaines conditions. Il était donc prévu que les États membres soient tenus de limiter le plus possible les variations et de veiller « à ce que toute variation soit non discriminatoire, proportionnée, limitée dans le temps s’il y a lieu, et justifiée objectivement et raisonnablement par un objectif légitime ». Pour les retenues, il était prévu que les États membres soient tenus de veiller à ce que ces retenues sur les salaires minimaux légaux soient nécessaires, objectivement justifiées et proportionnées.

Au Conseil, le point de départ de la réflexion, soutenu par l’avis du service juridique⁵, était que les décisions sur les variations et retenues ne relèvent pas de la compétence de l’Union, mais découlent du droit national. L’Union ne peut pas et ne doit donc pas attribuer un tel droit, et ne peut donc a fortiori pas limiter la compétence des États membres à cet égard.

Néanmoins, le Conseil a finalement décidé de garder l’article 6 et d’exiger le respect des principes de non-discrimination et de proportionnalité, par les États membres. Il a clarifié au considérant 22 qu’il s’agit des compétences des États membres, toute en reconnaissant que les variations et retenues peuvent avoir des effets négatifs sur l’adéquation des salaires minimaux légaux.

Le Parlement a supprimé l’article 6, puisque, vu le manque de compétence au niveau européen pour les interdire, il ne voulait pas donner de visibilité à de tels dispositifs dans la directive. En même temps, le Parlement a gardé un langage fort en défaveur des variations et retenues dans les considérants pour afficher son appréciation politique à leur égard, sans conséquence juridique. Le Parlement a toutefois souhaité que les États membres assurent un suivi des variations et retenues en conservant des obligations de rapportage à l’article 10 (lignes 98 et 99), en exigeant notamment que les États membres fassent rapport à la Commission sur les « justifications » de tels dispositifs. Enfin, il a supprimé à l’article 7 (ligne 83) l’obligation de consulter les partenaires sociaux lors de l’établissement des variations et retenues.

⁵ 6817/21, points 104-108

Au cours des trilogues, le Parlement a semblé considérer les options suivantes : i) supprimer la disposition de l'article 6 en conservant une obligation de rapportage à l'article 10 ; ou ii) réintroduire une disposition à l'article 6 complétant la rédaction du Conseil d'éléments issus du texte initial de la Commission. Dans les deux cas, le Parlement propose l'introduction d'une clause de non-régression visant à ce que la directive ne constitue pas un motif pour introduire des variations et retenues.

Au vu de ces éléments, la Présidence identifie deux pistes de compromis possibles :

1. Supprimer l'article 6 tout en conservant une obligation de rapportage proportionnée à l'article 10 et en mentionnant les variations et retenues dans la clause de non-régression à l'article 16.
2. Maintenir l'article 6 tel que libellé dans l'orientation générale, en développant la notion « d'objectif légitime » dans le considérant, en conservant une obligation de rapportage à l'article 10 et en mentionnant les variations et retenues dans la clause de non-régression à l'article 16.

(h) Notions d'adéquation, d'équité et de décence

La Commission avait présenté un texte visant à mettre en œuvre le principe n°6 du Socle européen des droits sociaux, en particulier pour des « salaires minimaux adéquats » dans l'Union. La notion d' « adéquation » des salaires minimaux était précisée dans le considérant (21) comme correspondant à des salaires minimaux « équitables » par rapport au niveau des autres salaires et donnant accès à des conditions de vie « décentes ».

Le Conseil avait conservé cette compréhension des termes utilisés tout au long du texte.

Le Parlement avait à l'inverse mis en valeur le terme « équité » ou « équitable » en l'ajoutant à de nombreuses reprises à la suite des termes « adéquation » ou « adéquat », comme si ces deux notions étaient distinctes et complémentaires.

Un compromis devrait pouvoir être trouvé autour de la seule notion « d'adéquation » tout au long du texte.

IV. CONCLUSION

Les délégations sont invitées à faire part, au cours de la réunion du Coreper, de leurs réactions quant aux orientations envisagées par la Présidence et décrites dans la présente note, et notamment quant aux deux options sur la table s'agissant de l'article 6.

Au-delà des points présentés dans cette note, les délégations peuvent porter à l'attention de la Présidence toutes autres difficultés majeures susceptibles d'affecter leur soutien à un compromis global.

Le Comité des représentants permanents est invité:

- à examiner les propositions de la Présidence comme décrit dans cette note; et
- à donner son accord pour un mandat de négociation actualisé en vue du prochain trilogue.
