



Bruxelles, le 9 juin 2022
(OR. fr)

9881/22

**Dossier interinstitutionnel:
2020/0310(COD)**

LIMITE

**SOC 362
EMPL 242
CODEC 844**

RAPPORT

Origine: Secrétariat général du Conseil
Destinataire: délégations

Objet: Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU
CONSEIL relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union
européenne
- Analyse du texte de compromis final en vue d'un accord

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, qui, une fois adoptée, devrait améliorer la protection des travailleurs par des salaires minimaux. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission se sont donnés l'objectif de clôturer les négociations au premier semestre 2022.

En décembre 2021, le Conseil a adopté son orientation générale¹. Le 25 novembre 2021, le Parlement européen a adopté son mandat de négociation.²

Les trilogues ont commencé le 13 janvier 2022. Depuis, huit trilogues ont eu lieu, dont la présidence a systématiquement fait rapport au Coreper et au Groupe des questions sociales. De plus, neuf réunions techniques ont eu lieu afin de préparer ces trilogues. Le tableau quatre colonnes a été partagé avec les délégations tout au long des négociations³.

¹ 14366/21.

² A9-0325/2021.

³ Dernièrement en document 9226/22 + COR1

Lors du trilogue du 6 juin 2022, les colégislateurs ont pu trouver un accord provisoire sur l'ensemble du texte. Le texte de cet accord provisoire est repris dans l'addendum 1 de cette note. Le tableau quatre colonnes est repris dans l'addendum 2.

II CONTENU DE L'ACCORD PROVISOIRE

La présente note développe plus précisément le contenu des accords provisoires obtenus lors du dernier trilogue⁴, sans détailler de façon aussi précise les accords trouvés lors des précédents trilogues.

Dans ce qui suit, les références aux numéros d'articles, paragraphes, sous-points et considérants sont celles du texte repris dans l'addendum 1 de cette note. Les références aux lignes sont ceux du tableau en quatre colonnes (addendum 2).

1. Questions transversales

a. Adéquat et équitable

Le Parlement avait initialement mis en valeur les termes « équité » ou « équitable » en les ajoutant systématiquement à la suite des termes « adéquation » ou « adéquat », comme si ces deux notions étaient distinctes et complémentaires.

Or, la Commission et le Conseil utilisaient seulement les termes « adéquation » ou « adéquat »

Dans l'intérêt d'un compromis global, le Parlement a accepté de renoncer au terme « équitable » tout au long du texte et dans le titre.

b. Titre et article 1 : objet

Le Conseil 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, 11, 12, 13).

⁴ 2, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 22a, 23, 24, 25, 26, 27, 27c, 28, 28a, 29, 29a, 31, 32, 32a, 33, 36, 36a, 36b, 39, 41, 41a, 45, 46, 47, 50a, 52, 57, 58, 61, 63, 63a, 67, 68, 69, 72a, 73, 76, 77, 78, 80, 83, 98, 99, 112, 113, 113a, 126a

Le Parlement avait 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 et que la fixation des salaires minimaux légaux à des niveaux adéquats visait à garantir un niveau de vie décent aux travailleurs et à leur famille.

Finalement, un compromis a pu être trouvé en suivant les lignes présentées au Coreper (9061/22), en conservant une structure de l'article 1(1) identique à celle adoptée par le Conseil et en acceptant de faire apparaître les objectifs généraux de convergence sociale vers le haut et de réduction des inégalités salariales dans cet article. Le Parlement a accepté de limiter la portée de la notion d' « adéquation » de façon explicite aux seuls salaires minimaux légaux et a accepté de supprimer l'expression « tous les travailleurs » et le terme « garantit ».

Le texte fait désormais référence à la nature procédurale de la directive (considérants 18 et 39, article 5) et écarte tout langage qui pourrait être interprété comme créant des droit individuels ou une obligation d'étendre le nombre de bénéficiaires des salaires minimaux légaux, en particulier dans les articles 1, 12 et 13. Vu ces sauvegardes et que le mot « cadre » a toujours une place préminente à l'article 1(1), la Présidence a accepté de renoncer à une modification du titre de la directive, qui est de nouveau celui de la proposition de la Commission.

c. Gens de mer

Le compromis final conserve la solution trouvée à l'occasion de précédents trilogues et dont les délégations ont pu prendre connaissance dans le tableau quatre colonnes. Cette rédaction remplit les mêmes objectifs que l'orientation générale.

d. Article 2 : Champ d'application personnel

Le Conseil avait ajouté l'expression « à l'égard de » dans cette définition du champ d'application et au considérant (21).

Le Parlement avait ajouté pour sa part l'expression « tous les travailleurs » dans cet article, ce qui constituait une difficulté importante pour le Conseil.

Le compromis final est en ligne avec la stratégie de négociation envisagée par la Présidence dans la note 9061/22(retour à la proposition initiale de la Commission). En revenant à cette formulation initiale, le texte permet d'écarter ici aussi l'expression « tous les travailleurs ».

e. Article 3 : Définitions

- *Salaire minimum*

Le compromis final reprend le texte déjà porté à la connaissance des Etats membres dans le tableau quatre colonnes.

- *Salaire minimum légal*

La définition du compromis final est identique à celle du mandat du Conseil.

- *Négociation collective, accords collectifs et taux de couverture par la négociation collective*

Le Parlement a souhaité ici limiter les parties prenantes à la négociation collective aux « syndicats » et non aux « organisations de travailleurs ». Ce point revêtait une importance particulière pour le Parlement.

Le Conseil avait inséré la référence aux « droits et pratiques nationales en vigueur » dans la définition de la négociation collective. Il a conservé l'expression « organisation de travailleurs » pour désigner les représentants de travailleurs habilités à négocier et a effectué un lien entre la définition des accords collectifs et la définition de la négociation collective.

Un compromis a finalement été trouvé prenant en compte les préoccupations des deux colégislateurs : il reconnaît le rôle particulier des syndicats dans la négociation collective sans remettre en cause les modèles de négociation collective existant dans les Etats membres. Ainsi, la définition de la négociation collective ne mentionne que les « syndicats » en conservant une référence au droit et aux pratiques nationales, et la définition des accords collectifs reconnaît explicitement que les accords peuvent être conclus par les « partenaires sociaux ayant la capacité à négocier au nom des travailleurs et des employeurs respectivement, conformément au droit et aux pratiques nationales ». Ce changement n'a aucune incidence sur le calcul du taux de couverture des accords collectifs, dont la définition reste très proche de celle de l'orientation générale.

2. Promotion de la négociation collective

a. Article 4(1) Promotion et protection de l'exercice du droit à la négociation collective

Le Parlement avait ajouté plusieurs exigences nouvelles par rapport à la proposition de la Commission, qui ont toujours été présentées comme une priorité politique majeure pour lui. La Présidence devait donc tenir compte de cette réalité politique, sans toutefois sortir du cadre établi par la base juridique de la directive. Elle a poursuivi un double objectif : d'une part veiller à ce que toute disposition nouvelle visant la négociation collective reste auxiliaire par rapport à l'objectif principal de la directive, à savoir l'amélioration des conditions de travail, et, d'autre part, de ne pas imposer aux États membres des obligations nouvelles par rapport à celles découlant des conventions fondamentales de l'OIT n°87 et 98 qui ont été ratifiées par tous les États membres.

Conformément à cette approche, le compromis final prévoit une obligation faite aux États membres de prendre des mesures, dans la mesure où cela est approprié, afin a) de protéger l'exercice du droit à la négociation collective ainsi que les travailleurs et les représentants syndicaux contre tout acte de discrimination à leur encontre au motif qu'ils participent à une négociation collective sur les salaires ou souhaitent le faire ; et b) dans le but de favoriser la négociation collective sur les salaires, de protéger les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs contre tout acte d'ingérence des uns envers les autres dans leur établissement, leur fonctionnement ou leur administration. Enfin, une précision a été ajoutée au point (b) pour développer la notion de « négociation informée entre partenaires sociaux ». En tout état de cause, l'ensemble de ces mesures devront être mises en œuvre conformément au droit et aux pratiques nationales, cette référence ayant été maintenue dans le paragraphe introductif.

Le Parlement a accepté de renoncer à ses demandes dans le cadre des articles 4(1) (points (be) et (bf), 12 et 16, visant une protection plus large des représentants des travailleurs et qui dépassaient la base juridique de ce texte.

Le considérant (25) intègre enfin des références à des textes européens et internationaux de façon purement descriptive, sans incidence juridique, au sujet du droit à la négociation collective. Il donne aussi des exemples de mesures pouvant permettre de favoriser la négociation collective sur les salaires.

b. Article 4(2) Plan d'action

Sans changement par rapport à ce qui figurait déjà dans le tableau quatre colonne, le compromis final souligne la nature de seuil du taux de 80% dans l'article 4(2) et le considérant (26). Il reconnaît également dans ce considérant qu'il faudra tenir compte des grandes différences entre les taux de la négociation collective dans les différents États membres et reconnaît que les États membres peuvent décider de la forme la plus appropriée prise par le plan d'action. En contrepartie, il est précisé que le plan d'action vise à augmenter progressivement le taux de couverture afin de donner un caractère dynamique à cet instrument, et qu'il doit comporter un calendrier et des mesures concrètes. En guise de compromis, le seuil est fixé à 80% mais le taux de chaque État membre sera calculé en prenant en compte tous les accords collectifs, et non seulement ceux portant sur la rémunération. Enfin, la charge administrative a été limitée puisque les États membres devront seulement évaluer leur plan d'action tous les cinq ans au moins et, si nécessaire, l'actualiser. L'obligation de rapportage proposée par le Parlement a également été écartée.

3. Procédure pour fixer des salaires minimaux légaux adéquats

a. Cadre de fixation des salaires minimaux légaux

Le compromis final renforce le caractère procédural des obligations fixées à l'article 5 en utilisant dans la première phrase du paragraphe 1 le terme « procédures », qui apparaît également dans le titre de l'article.

Par le terme « contribuer à », le paragraphe 1 est également clair sur le fait que le texte ne fixe pas d'obligation de résultat quant au niveau adéquat des salaires minimaux légaux, mais seulement une obligation de moyens.

En sus de la référence générale à des objectifs de promotion de la cohésion sociale et de la convergence vers le haut, le compromis final intègre des objectifs additionnels faisant référence à la réduction de la pauvreté au travail et à la réduction de l'écart salarial entre les femmes et les hommes.

S'agissant des éléments obligatoires devant être utilisés parmi les critères pour la fixation et l'actualisation des salaires minimaux légaux, la clause introduite par le Conseil dans la phrase introductive du paragraphe 2 a été transférée à la fin du paragraphe 1, sans incidence juridique. Il a été accepté, par souci de compromis, de retirer le terme « pertinence », si bien que les Etats membres restent en capacité de décider du poids relatif des différents critères en tenant compte de leurs conditions socioéconomiques nationales..

Parmi les éléments obligatoires listés au paragraphe 2 :

- Point (a) : le pouvoir d'achat doit être pris en compte, sans utiliser nécessairement pour cela un panier national de biens et services, qui n'est mentionné qu'à titre d'exemple dans le considérant (29);
- Point (d) : le critère de la productivité est conservé, en précisant qu'il sera pris en compte au niveau national et sur le long terme.
- Compte tenu de la référence introduite au paragraphe 1 à l'objectif général de réduction de la pauvreté au travail, le critère lié au taux de pauvreté ne figure pas dans le compromis parmi les éléments obligatoires.

b. Systèmes d'indexation automatique

Le compromis final conserve la disposition introduite par le Conseil qui permet aux Etats membres d'appliquer leur formule d'indexation automatique sur la base de tout critère approprié, par dérogation aux éléments obligatoires listés au paragraphe 2. Par souci de compromis, il a été précisé que cette dérogation ne vaut que si l'application de la formule d'indexation automatique ne conduit pas une baisse du salaire minimum légal. Dans une telle hypothèse, l'Etat membre devra soit ne pas appliquer cette baisse, soit de nouveau appliquer la procédure prévue au paragraphe 2.

c. Evaluation de l'adéquation des salaires minimaux légaux

Comme dans l'orientation générale, le compromis final fixe une obligation pour les Etats membres d'utiliser des valeurs indicatives de référence pour évaluer le caractère adéquat de leurs salaires minimaux légaux. Pour cela, ils peuvent utiliser des valeurs indicatives de référence couramment utilisées au niveau international et/ou des valeurs utilisées au niveau national. Parmi les valeurs couramment utilisées au niveau international, les valeurs chiffrées de 60% du salaire médian brut et de 50% du salaire moyen brut sont mentionnées dans l'article à titre d'exemple. Cette liberté de choix totale laissée aux Etats membres à l'égard des valeurs indicatives de référence est aussi reflétée dans le considérant (29), qui reprend la liste d'exemples d'indicateurs et de valeurs que le Conseil avait introduite.

d. Actualisation des salaires minimaux légaux

Sans changement par rapport à ce qui figurait déjà dans le tableau quatre colonne, le compromis final prévoit que les Etats membres doivent actualiser les salaires minimaux légaux au moins tous les deux ans, ou, pour les Etats membres disposant d'un mécanisme d'indexation automatique, au moins tous les quatre ans. De plus, le compromis final ne contient plus de référence à l'adéquation dans ce paragraphe, ce qui écarte toute obligation de résultat.

4. Variations et retenues

Le Parlement avait supprimé l'article 6, à défaut de pouvoir interdire ou limiter de façon très stricte les variations et retenues. Il avait conservé un considérant portant ce message politique. Ce considérant comportait notamment une phrase précisant que la directive ne devrait pas être interprétée comme obligeant les Etats membres à introduire des variations et retenues.

Le Conseil avait conservé la disposition en la reformulant par souci de conformité à l'article 153(5) TFUE, en précisant que les variations et retenues doivent respecter les principes de non-discrimination et de proportionnalité..

Le compromis final complète l'article 6 issu de l'orientation générale en précisant que le principe de proportionnalité inclut la poursuite d'un but légitime d'une part, et en ajoutant la clause d'interprétation souhaitée par le Parlement dans un paragraphe 2. La référence au but légitime figure donc comme une composante du principe général de proportionnalité, et non comme une condition supplémentaire pour admettre des variations et retenues. Le considérant (30) est ajusté en conséquence. Par ailleurs, le compromis final maintient une obligation de consultation des partenaires sociaux (article 7) et une obligation de rapportage proportionnée, qui n'inclut pas une obligation de justification (article 10).

5. Autres dispositions (articles 7 à 19)

Les compromis finaux sur l'implication des partenaires sociaux (article 7), l'accès effectif des travailleurs aux salaires minimaux légaux (article 8), les marchés publics (article 9), le rapportage (article 10), l'accès à l'information sur la protection du salaire minimum (article 11), le droit de recours (article 12), les sanctions (article 13) et les dispositions finales (articles 14 à 19) ont déjà été présentés aux délégations. La Présidence considère que ces compromis sont équilibrés et qu'ils préservent les grandes lignes de l'orientation générale.

III. CONCLUSION

Le Comité des représentants permanents est invité :

- à donner son accord au texte du compromis final, tel qu'il figure dans l'addendum 1 de cette note.
- à charger la Présidence d'adresser une lettre au Président de la Commission EMPL du Parlement européen confirmant que, si le Parlement européen adoptait sa position en première lecture, conformément à l'article 294, paragraphe 3, du traité, dans la forme figurant dans le texte de compromis final en addendum 1 de ce rapport et sous réserve de mise au point par les juristes-linguistes des deux institutions, le Conseil approuverait, conformément à l'article 294, paragraphe 4, du traité, la position du Parlement européen et l'acte sera adopté dans la formulation qui correspond à la position du Parlement européen.