

AVIS N° 2.369

Séance du mardi 30 mai 2023

Transposition de la directive 2022/2041 du 19 octobre 2022 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne

3.412

AVIS N° 2.369

Transposition de la directive 2022/2041 du 19 octobre 2022 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne

Par lettre du 15 décembre 2022, monsieur P.-Y. Dermagne, ministre de l'Économie et du Travail, a invité le Conseil à se prononcer sur la transposition de la directive 2022/2041 du 19 octobre 2022 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne.

L'examen de ce dossier a été confié à la Commission des relations individuelles du travail.

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis, le 30 mai 2023, l'avis unanime suivant.

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET ET PORTÉE DE L'AVIS

Par lettre du 15 décembre 2022, monsieur P.-Y. Dermagne, ministre de l'Économie et du Travail, a invité le Conseil à se prononcer sur la transposition de la directive 2022/2041 du 19 octobre 2022 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne.

Cette directive doit être transposée en droit belge d'ici le 15 novembre 2024 au plus tard.

Étant donné que le Conseil en tant qu'organe de la concertation sociale belge pour le secteur privé, fixe, via notamment les CCT n^{os} 43 et 50, le salaire minimum moyen garanti, salaire minimum conventionnel selon la définition de la directive précitée, et qu'il est un acteur crucial en ce domaine, la transposition de la directive précitée appelle à une implication et une participation des partenaires sociaux afin d'examiner dans un premier temps dans quelle mesure l'arsenal législatif et conventionnel existant est conforme au prescrit de la directive et de l'adapter le cas échéant.

Dans sa lettre, le ministre invite le Conseil à rendre, au plus tard en avril 2023, un avis préparatoire dans lequel le Conseil indique la direction et la forme que devra prendre le cadre réglementaire de transposition de la directive.

Il indique ensuite que la demande d'avis a non seulement une portée générale, mais concerne plus particulièrement les articles et/ou points suivants :

- le rôle du Conseil national du Travail (e. a. article 17, troisième alinéa) notamment dans la transposition de la directive, avec une attention sur l'impact de la directive quant à la fixation des salaires dans le secteur public ;
- le renforcement du dialogue social (article 4) en vue de faciliter l'exercice du droit à la négociation collective pour la fixation des salaires ;
- les définitions et quid des statuts spécifiques dans les secteurs privé et public (article 3) ;

- les exigences en matière de suivi, de collecte de données et d'informations (article 10) ;
- dans quelle mesure la réglementation existante répond à un droit à réparation et à une protection contre un traitement défavorable ou des conséquences défavorables et quid des sanctions (articles 12 et 13) ;
- les obligations d'information avec une attention particulière pour les PME (article 14) ;
- la procédure pour la fixation de salaires minimaux légaux adéquats (article 5).

Pour rappel, le Conseil a rendu, le 5 février 2021, l'avis unanime n° 2.197 sur la proposition de la Commission européenne du 28 octobre 2020 quant à la nature conventionnelle du système belge de formation des salaires minimaux pour le secteur privé.

Le Conseil a, par ailleurs, émis à la même date l'avis divisé n° 2.198 sur la proposition de directive de la Commission européenne concernant le salaire minimum européen.

II. POSITION DU CONSEIL

Le Conseil a consacré un examen approfondi à la demande d'avis.

Dans ce cadre, il a pu bénéficier des explications détaillées des représentants de la cellule stratégique du ministre de l'Emploi et du SPF ETCS, qu'il tient à remercier.

A. Considérations générales

1. Pour rappel, le Conseil a émis, le 5 février 2021, l'avis unanime n° 2.197 sur la proposition de la Commission européenne quant à la nature conventionnelle du système belge de formation des salaires minimaux pour le secteur privé. Dans cet avis, le Conseil a constaté pour le secteur privé que, bien qu'il y ait quelques exceptions dans lesquelles le législateur est intervenu, celles-ci ne portent pas préjudice au constat général selon lequel les salaires minimaux en Belgique sont, en règle générale, fixés conventionnellement.

Concernant les exceptions spécifiques dans lesquelles le législateur est intervenu, l'avis n° 2.197 fait référence, d'une part, au dispositif des flexi-jobs, aux starter jobs, au nouveau système de travail associatif, aux conventions de premier emploi et au système des agences locales pour l'emploi et du travail de proximité, ainsi que, d'autre part, aux salaires minimaux dans le secteur public.

Le Conseil souligne toutefois que le système du travail associatif ne fait plus partie, depuis lors, des exceptions spécifiques pour lesquelles le salaire minimum est fixé par la loi. À l'occasion de son avis n° 2.236 du 13 juillet 2021, dans lequel il présente une solution alternative pour le travail associatif permettant aux associations sans but lucratif et à divers organismes publics d'engager des travailleurs pour des activités temporaires moyennant le respect de la législation sur le travail, la législation a été adaptée dans ce sens, et elle s'applique depuis le 1^{er} juillet 2022. Les CCT salariales s'appliquent depuis lors au système du travail associatif, ce qui signifie que les salaires minimaux sont désormais fixés conventionnellement.

Vu le caractère conventionnel de la fixation du salaire minimum, plus particulièrement pour le secteur privé qui relève de sa compétence, il est essentiel que les partenaires sociaux réunis au sein du Conseil national du Travail et des commissions paritaires conservent leur pleine autonomie concernant la problématique du salaire minimum, sans préjudice des autres thématiques traitées par la directive qui sont encadrées par des lois ou réglementations, et dans lesquelles l'avis des partenaires sociaux est requis.

2. Le Conseil rappelle ensuite la convention collective de travail n° 43/15 et l'avis concomitant n° 2.237 du 15 juillet 2021. Par cette convention collective de travail, le salaire minimum mensuel moyen garanti est relevé, au moyen d'adaptations séparées, les 1^{er} avril 2022, 2024 et 2026, conformément au cadre d'accords qui a été conclu le 25 juin 2021 entre les partenaires sociaux au sein du Groupe des 10. Dans la première étape, le revenu minimum mensuel moyen garanti est porté à un montant unique à partir du 1^{er} avril 2022, avec pour effet de supprimer les conditions d'âge et d'ancienneté actuelles de la convention collective de travail n° 43. En outre, le montant du revenu minimum mensuel moyen garanti est augmenté de 76,28 euros brut à partir du 1^{er} avril 2022.

Le cadre d'accords qui a été conclu le 6 avril 2023 entre les partenaires sociaux au sein du Groupe des 10 confirme les accords qui avaient été passés sur l'augmentation du revenu minimum mensuel moyen garanti dans le cadre d'accords de 2021. À partir du 1^{er} avril 2024 et du 1^{er} avril 2026, le revenu minimum mensuel moyen garanti sera à chaque fois augmenté de 35 euros brut.¹ En cas d'augmentation du salaire minimum au cours des étapes 2 et 3, c'est le salaire minimum brut de l'Allemagne qui est pris comme référence.

¹ Comme précisé dans l'avis n° 2.237, les augmentations de 35 €, au 1^{er} avril 2024 et au 1^{er} avril 2026, des montants fixés dans la convention collective du travail 43/15, seront à chaque fois indexées sur la base de la dernière indexation en vigueur avant l'entrée en vigueur de ces augmentations.

Sur ces 35 euros brut, l'employeur supportera l'augmentation du coût salarial brut résultant de la norme salariale convenue par les partenaires sociaux dans les AIP respectifs. Si cela ne suffit pas à accorder 35 euros brut, la partie dépassant la norme salariale sera compensée pour l'employeur. Via la réforme fiscale, le résultat net total de l'augmentation pour le travailleur sera porté à 50 euros par mois et par étape.

Le Conseil souligne en outre que le cadre d'accords du 25 juin 2021 prévoit la possibilité de relever le salaire minimum à partir du 1^{er} avril 2028 à condition que ce soit conforme au benchmarking avec les pays voisins, sans retombées sur les salaires minimaux sectoriels et moyennant une éventuelle compensation pour les employeurs.

3. En ce qui concerne les salaires minimaux dans le secteur public et pour le personnel enseignant, le Conseil n'est pas compétent.

Dans sa lettre du 22 décembre 2022, le ministre a annoncé qu'il prendra contact avec sa collègue fédérale compétente pour la Fonction publique, ainsi qu'avec les autres ministres compétents pour les différents secteurs publics, afin d'attirer leur attention sur l'importance de la transposition de la directive.

Le Conseil demande au ministre d'également inviter les organes de concertation compétents pour le secteur public à chaque niveau de pouvoir ainsi que pour l'enseignement à engager les discussions relatives à la transposition de la directive avec ces différents organes.

4. Le Conseil renvoie finalement aux travaux qui sont en cours au sujet de la transposition de la directive au sein d'un groupe d'experts européen, où les organisations d'employeurs et de travailleurs sont également représentées. L'objectif est de finaliser ces travaux d'ici novembre 2023.

Le Conseil demande au gouvernement d'attendre les résultats de ces discussions, de façon à intégrer dans le processus de transposition les enseignements utiles qui pourront en ressortir.

B. Considérations spécifiques

Le Conseil a examiné le texte de la directive européenne avec attention et souhaite formuler un certain nombre d'observations en vue de la transposition des dispositions suivantes.

1. Dispositions générales

a. Objet et champ d'application de la directive

Le Conseil souscrit pleinement aux objectifs poursuivis par la directive en son article 1^{er}, consistant en une convergence vers le haut, à savoir de prévoir ou de relever le salaire minimum pour les États membres qui ne disposent pas d'un salaire minimum ou avec un salaire minimum trop bas.

Le considérant 21 de la directive européenne précise que pourraient entrer dans le champ d'application de la directive non seulement les travailleurs au sens strict du terme mais également les travailleurs de plateformes, les stagiaires, les apprentis et les autres travailleurs atypiques, pour autant qu'ils soient liés par un contrat de travail ou une relation de travail au sens du droit, des conventions collectives ou de la pratique en vigueur dans chaque État membre, compte tenu des critères établis par la Cour de justice de l'Union européenne.

Le Conseil se penchera sur certaines catégories spécifiques et examinera, en collaboration avec les autorités compétentes dans quelle mesure les problèmes de couverture ou de niveau de rémunération de ces travailleurs qui ont un contrat de travail ou une relation de travail au sens du droit, des conventions collectives ou de la pratique en vigueur dans chaque État membre, compte tenu de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne², dans le secteur privé pourront être justifiées ou faire l'objet d'une solution appropriée.

² Voir l'article 2 – Champ d'application de la directive (UE) 2022/2041 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne.

b. Promotion des négociations collectives

Le Conseil relève que l'article 4 de la directive européenne traite de la promotion des négociations collectives en vue de la fixation des salaires. Cette disposition est complétée par le considérant 24 qui renvoie aux sources juridiques européennes et internationales qui garantissent la liberté de négociation collective et l'autonomie des partenaires sociaux et dont il est nécessaire de tenir compte dans le cadre de la promotion des négociations collectives. Les États membres doivent ainsi notamment tenir compte, dans le cadre de la promotion des négociations collectives, des obligations découlant des Conventions n^{os} 87, 98, 151 et 154 de l'OIT.

Le Conseil rappelle que si le dialogue social est lié au cadre normatif national et international existant, il est également fortement empreint des instruments conventionnels que les partenaires sociaux développent à leur niveau.

Dans une phase ultérieure de son examen, le Conseil se propose d'examiner si et dans quelle mesure des initiatives propres peuvent être développées pour promouvoir et renforcer le dialogue social.

2. Dispositions transversales

a. Marchés publics

Le Conseil relève que l'article 9 de la directive européenne stipule que les États membres doivent prendre des mesures appropriées pour garantir que, dans l'attribution et l'exécution des marchés publics ou des contrats de concession, les opérateurs économiques et leurs sous-traitants respectent les obligations applicables concernant les salaires, le droit de s'organiser et de mener des négociations collectives sur la fixation des salaires, dans le domaine du droit social et du droit du travail découlant du droit de l'Union, du droit national, des conventions collectives ou des dispositions du droit social et du droit du travail international.

Le Conseil attire l'attention sur l'obligation du respect des clauses de responsabilité sociale dans le cadre de la procédure de conclusion des marchés publics, en ce compris les normes de droit social et du travail essentielles prévues dans les conventions collectives de travail rendues obligatoires. Il souligne encore que cet outil de prévention dans le cadre des marchés publics ne doit pas faire perdre de vue d'autres aspects, tels que la lutte contre la fraude sociale et le dumping social, ou le contrôle de l'exécution des marchés publics. Il renvoie à cet égard à l'avis du Conseil central de l'Économie, CCE 2022-2610, du 26 octobre 2022, « vers des marchés publics plus durables, qui soutiennent au mieux l'activité et l'emploi local ».

b. Informations relatives à la protection offerte par des salaires minimaux

Le Conseil relève que l'article 11 de la directive européenne prévoit que les États membres veillent à ce que les informations relatives aux salaires minimaux légaux et à la protection offerte par des salaires minimaux prévues par des conventions collectives d'application générale soient mises à disposition du public, le cas échéant dans la langue la plus pertinente, déterminée par l'État membre, d'une manière complète et facilement accessible, y compris pour les personnes handicapées.

Le Conseil rappelle à cet égard que le SPF Emploi a développé un certain nombre d'initiatives en matière d'informations relatives aux salaires minimaux. Il pointe ainsi la [base de données « Salaires minimums »](#) qui assemble les données concernant les salaires bruts depuis le 1^{er} janvier 2008 et les adapte en fonction des CCT, en prenant par exemple en compte l'indexation et les augmentations salariales conventionnelles. Il a également développé des [fiches sur les conditions de travail](#) dans 15 secteurs sensibles. Le Conseil plaide pour que ces démarches soient poursuivies et renforcées.

c. Suivi et collecte de données

L'article 10 de la directive prévoit que les États membres prennent les mesures appropriées pour veiller à ce que des outils efficaces de collecte de données soient mis en place pour assurer le suivi de la protection offerte par les salaires minimaux. Ces collectes de données portent sur un certain nombre d'informations qui doivent être communiquées tous les deux ans dans un rapport à la Commission européenne.

Par ailleurs, il ressort de cette même disposition que les États sont tenus de communiquer les données concernant les taux de rémunération les plus bas prévus par des conventions collectives couvrant les bas salaires ou une estimation de ceux-ci et la part des travailleurs couverts par ces conventions, au moins en ce qui concerne les conventions collectives sectorielles.

Le Conseil constate que la plupart des travailleurs occupés en Belgique bénéficie d'une rémunération supérieure au salaire minimum interprofessionnel (CCT n° 43). Il rappelle en outre que la Belgique dispose déjà d'un certain nombre d'instruments permettant d'assurer la collecte des données et le suivi de la protection offerte par les salaires minimaux, tels que la base de données salaires minimaux et les fiches sur les conditions de travail dans 15 secteurs sensibles développés par le SPF Emploi (voir supra).

Il estime cependant qu'il serait utile d'examiner dans quelle mesure certains suivis et collectes pourraient être améliorés, notamment en matière sectorielle. Le Conseil se propose dans ce cadre d'examiner si certains aspects en matière de données pourraient être insérés dans un instrument conventionnel.

Le Conseil indique par ailleurs que la Belgique accuse un certain retard dans la collecte des informations sur les salaires conventionnels et qu'il conviendrait de vérifier si les données et l'information en la matière sont encore actuelles. Il a dans ce cadre eu connaissance de récentes évolutions dans le cadre de la mise en place d'un nouvel indice des salaires conventionnels qui intégrera les primes négociées collectivement. Celui-ci devrait être opérationnel à très court terme.

Enfin, il lui semblerait utile de pouvoir disposer des données salariales plus récentes. Les dernières données de l'enquête sur la structure des salaires datent en effet de l'année 2020.

Le Conseil souhaiterait qu'il y ait davantage de collaboration entre tous les acteurs concernés par la thématique des salaires, à savoir outre lui-même, l'ONSS (à la source des données concrètes en matière de salaire minimum), le SPF Emploi (pour les données collectées au niveau sectoriel) et le Conseil central de l'Économie, et ce, afin de disposer de données salariales plus récentes.

Enfin, le Conseil constate que les informations relatives au taux de couverture de la négociation collective manquent parfois de clarté. Il souhaiterait dès lors pouvoir disposer d'informations plus détaillées et transparentes lorsque ces statistiques lui sont communiquées, ce qui ne peut que profiter à tous les acteurs concernés

d. Droit à réparation et sanctions

Le Conseil observe que l'article 12 de la directive européenne prévoit que les États membres veillent à ce que les travailleurs aient accès à un règlement des litiges effectif, en temps utile et impartial et bénéficient d'un droit à réparation. L'article 13 prévoit que les États membres fixent le régime des sanctions applicables en cas de violation des droits et obligations entrant dans le champ d'application de la directive.

Le Conseil rappelle à cet égard qu'il existe déjà en Belgique un certain nombre d'instruments offrant une protection des salaires minimaux. Tel est notamment le cas de la loi du 12 avril 1965 sur la protection de rémunération des travailleurs qui a pour objet de fixer les règles relatives au paiement de la rémunération aux travailleurs, la force obligatoire des conventions collectives de travail en matière de salaire minimum et leur publication. Des mécanismes de suivi du respect de l'application de ces mesures sont également prévus (entre autres : inspection du travail, tribunaux du travail et tribunaux correctionnels appliquant des dispositions du Code pénal social qui prévoient des sanctions en cas d'infraction en matière de rémunération, Service Amendes administratives du SPF ETCS). Notamment en matière de renforcement des services d'inspection et des sanctions prévues par le Code pénal social, le Conseil a déjà à plusieurs reprises traité ces préoccupations et sera amené à le faire encore à l'avenir.

Le Conseil souligne également, en matière judiciaire, la spécificité de la composition des juridictions du travail en Belgique, par laquelle des juges sociaux peuvent être désignés par les partenaires sociaux, ainsi que la capacité pour les organisations syndicales de représenter les travailleurs en justice.
