

Projet de loi

portant modification du Code du travail en vue de la transposition 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

Avis du Conseil d'État

(10 décembre 2024)

En vertu de l'arrêté du 30 août 2024 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre du Travail.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, un texte coordonné, par extraits, du Code du travail, un tableau de concordance entre 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 et le projet de loi sous avis, le texte de la directive (UE) 2022/2041, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

L'avis de la Chambre des salariés a été communiqué au Conseil d'État en date du 25 octobre 2024.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis vise à modifier le Code du travail en vue de la transposition 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, dont le délai de transposition expire le 15 novembre 2024 et qui « établit des exigences minimales à l'échelle de l'Union, définit des obligations procédurales pour le caractère adéquat des salaires minimaux légaux et améliore l'accès effectif des travailleurs à la protection offerte par des salaires minimaux, sous la forme d'un salaire minimum légal lorsqu'il existe, ou sous la forme prévue dans des conventions collectives [...] »¹.

Le projet de loi sous avis vise plus précisément à insérer un paragraphe 3 à l'article L. 222-2 du Code du travail, à abroger l'article L. 222-6 dudit code et à y insérer les articles L. 222-11 et L. 222-12.

Par l'insertion d'un paragraphe 3 à l'article L. 222-2 du Code du travail, les auteurs visent à transposer l'article 5, paragraphe 2, de la directive (UE) 2022/2041, qui détermine les critères à prendre en considération dans le cadre de la fixation et de l'actualisation des salaires minimaux légaux, à savoir (i) le pouvoir d'achat du salaire social minimum, compte tenu du coût de la vie,

¹ Voir le considérant n° 18 de la directive (UE) 2022/2041.

(ii) le niveau général et la répartition des salaires, (iii) le taux de croissance des salaires et (iv) les niveaux et évolutions de la productivité nationale à long terme. Selon le commentaire des articles, la suppression de l'article L. 222-6 du Code du travail tend à éviter une violation de l'article 6 de la directive (UE) 2022/2041 qui prévoit que les États membres peuvent autoriser des taux de salaires minimaux légaux différents pour des catégories spécifiques de travailleurs à condition que « ces variations [...] respectent les principes de non-discrimination et de proportionnalité, ce dernier comprenant la poursuite d'un objectif légitime ». L'insertion de l'article L. 222-11 dans le Code du travail vise à transposer l'article 12 de la directive (UE) 2022/2041 qui impose aux États membres de protéger les salariés contre tout traitement défavorable de la part de l'employeur et contre toute conséquence défavorable résultant d'une réclamation déposée auprès de celui-ci ou découlant de toute procédure engagée dans le but de faire respecter leurs droits en cas de violation de droits en ce qui concerne la protection offerte par des salaires minimaux. Finalement, le projet de loi sous avis entend insérer un article L. 222-12 dans le Code du travail en vue de transposer les articles 5, paragraphe 6, et 7 de la directive (UE) 2022/2041 qui imposent aux États membres de créer un organe consultatif qui est chargé de conseiller les autorités compétentes sur toute question liée au salaire social minimum et de faire participer les partenaires sociaux à la fixation et à l'actualisation des salaires minimaux légaux.

Concernant l'insertion à l'article L. 222-2 du Code du travail de quatre critères à prendre en considération dans le cadre de la fixation et de l'actualisation des salaires minimaux, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que l'article 16, paragraphe 1^{er}, de la directive (UE) 2022/2041 prévoit que « [l]a présente directive ne constitue pas une justification valable pour la régression du niveau général de protection déjà accordé aux travailleurs dans les États membres, notamment en ce qui concerne l'abaissement ou la suppression des salaires minimaux ». Dans ce contexte, le Conseil d'État note que, selon le commentaire portant sur l'article unique, point 1^o, « ces critères sont [actuellement] déjà pris en compte dans le cadre de l'établissement du rapport prévu à l'article L. 222-2 du Code du travail ».

Le Conseil d'État relève que l'article 5, paragraphe 4, de la directive (UE) 2022/2041 dispose que « [p]our guider leur évaluation du caractère adéquat des salaires minimaux légaux, les États membres ont recours à des valeurs de référence indicatives. À cette fin, ils peuvent utiliser des valeurs de référence indicatives couramment utilisées au niveau international, telles que 60 % du salaire médian brut et 50 % du salaire moyen brut, et/ou des valeurs de référence indicatives utilisées au niveau national ». À la lecture du projet de loi sous avis, le Conseil d'État constate que ladite disposition n'a pas été transposée par le texte sous avis et s'interroge sur les raisons de ce défaut de transposition. Le Conseil d'État se demande encore quelles valeurs de référence indicatives seront finalement utilisées pour évaluer le caractère adéquat des salaires minimaux légaux. Dans l'attente d'explications de la part des auteurs, le Conseil d'État se doit de réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

La directive (UE) 2022/2041 vise, par ailleurs, à promouvoir la négociation collective pour la détermination des salaires. L'article 4 de la directive (UE) 2022/2041 prévoit notamment que les États membres prennent des mesures afin d'accroître le taux de couverture des négociations collectives et de faciliter l'exercice du droit à la négociation collective en vue de la

fixation des salaires. S'ajoute à cela que « chaque État membre dans lequel le taux de couverture des négociations collectives est inférieur à un seuil de 80 pour cent doit prévoir un cadre offrant des conditions propices à la tenue de négociations collectives, soit sous la forme d'une loi après consultation des partenaires sociaux, soit sous la forme d'un accord avec lesdits partenaires sociaux »². À l'exposé des motifs, les auteurs expliquent que le taux de couverture des négociations collectives se situe actuellement légèrement au-dessus de 50 pour cent de sorte que le Grand-Duché sera obligé de présenter un plan d'action au plus tard le 1^{er} octobre 2025 à la Commission européenne et que les négociations avec les partenaires sociaux concernant les adaptations nécessaires à entreprendre au niveau du Code du travail afin d'améliorer la législation relative aux conventions collectives de travail sont en cours au moment de l'élaboration du projet de loi sous avis.

Examen de l'article unique

Article unique

Point 1°

Le Conseil d'État donne à considérer que la formulation « Sans préjudice de » exprime le caractère cumulatif de deux obligations. Toutefois, en l'espèce, il est évident que le paragraphe 3 ne peut pas être lu de manière indépendante par rapport aux autres dispositions de l'article à modifier, de sorte que cette formulation peut être omise. Partant, le Conseil d'État propose de supprimer, à l'article L. 222-2, paragraphe 3, dans sa teneur proposée, les termes « Sans préjudice du paragraphe 2, ».

Points 2° et 3°

Sans observation.

Point 4°

Le Conseil d'État relève que l'article L. 222-12, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, trouve mieux sa place à l'article L. 222-2, paragraphe 2, qui a trait au rapport à établir par le Gouvernement. Partant, le Conseil d'État recommande aux auteurs de déplacer l'alinéa 4 vers l'article L. 222-2, paragraphe 2, du Code du travail.

En ce qui concerne l'article L. 222-12, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, lettre a), le Conseil d'État recommande de remplacer les termes « délégué nommé » par les termes « membre proposé ». Dans ce même ordre d'idées, il est encore proposé de remplacer, au paragraphe 2, lettres b) à e), les termes « délégué nommé sur proposition du » par les termes « membre proposé par le » et au paragraphe 2, lettres f) et g), les termes « délégués nommés sur proposition des » par les termes « membres proposés par les ». Finalement, le Conseil d'État suggère aux auteurs de remplacer, au paragraphe 2, alinéa 3, le terme « délégué » par le terme « membre ».

² Article 4, paragraphe 2, de la directive 2022/2041.

En outre, dans un souci de meilleure lisibilité, le Conseil d'État recommande aux auteurs de déplacer le paragraphe 2, alinéa 4, après le paragraphe 2, alinéa 1^{er}.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Lorsqu'il est envisagé de modifier plusieurs articles d'un même texte qui ne se suivent pas ou lorsqu'il s'agit d'apporter de manière ponctuelle des modifications à des articles qui se suivent, il y a lieu de consacrer à chaque article à modifier un article distinct, comportant un chiffre arabe. Le Conseil d'État formulera *in fine* du présent avis une proposition de restructuration de la loi en projet.

Subsidiairement, les numéros de l'énumération ne sont pas à rédiger en caractères gras.

Article unique

En ce qui concerne le point 2°, le Conseil d'État se doit de relever qu'on « abroge » les articles, paragraphes ou annexes, tandis que l'on « supprime » toutes les autres dispositions, comme les alinéas, phrases ou parties de phrase. Partant, il convient de remplacer le terme « supprimé » par le terme « abrogé ».

Au point 3°, phrase liminaire, il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par le livre et ensuite, dans l'ordre, le titre et le chapitre visés. Ainsi, il faut écrire « au livre II, titre II, chapitre II ». Cette observation vaut également pour le point 4°, phrase liminaire.

Toujours au point 3°, à l'occasion d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif. Cette observation vaut également pour le point 4°.

Au point 4°, à l'article L. 222-12, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code du travail, dans sa teneur proposée, il convient d'écrire le terme « gouvernement » avec une lettre initiale « g » majuscule. En outre, il y a lieu d'entourer les termes « organe consultatif » de guillemets et de supprimer l'article élide « l' » qui précède ces termes, étant donné que celui-ci ne fait pas partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire. Partant, il est indiqué d'écrire « [...], ci-après « organe consultatif », [...] ».

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, du Code du travail, dans sa teneur proposée, le Conseil d'État relève que les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Partant, il y a lieu d'écrire « l'Institut national de la statistique et des études économiques ». Cette observation vaut également pour l'article L. 222-12, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, lettre d), du Code du travail, dans sa teneur proposée.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 4, du Code du travail, dans sa teneur proposée, les termes « sous les lettres f) et g) du paragraphe 2, » sont à remplacer par les termes « au paragraphe 2, lettres f) et g) ». Par ailleurs, il faut remplacer le terme « aviser » par les termes « donner son avis sur », étant donné que l'emploi du verbe « aviser » dans ce contexte est dépourvu de sens.

Au paragraphe 2, alinéa 2, il est recommandé de supprimer le terme « titulaires » pour être superfétatoire.

Au paragraphe 3, alinéa 3, il y a lieu de remplacer le terme « sous » par le terme « à » pour écrire « visé à ».

Il est recommandé de reformuler le paragraphe 2, alinéa 4, comme suit :
« Les membres de l'organe consultatif sont nommés pour une durée de cinq ans renouvelables par le ministre ayant le Travail dans ses attributions qui peut les révoquer à tout moment. »

Suit la proposition de restructuration de la loi en projet :

« **Art. 1^{er}.** L'article L. 222-2 du Code du travail est complété par un paragraphe 3 nouveau de la teneur suivante :

« [...]. »

Art. 2. L'article L. 222-6 du même code est abrogé.

Art. 3. À la suite de l'article L. 222-10 du même code, il est inséré un article L. 222-11 nouveau ayant la teneur suivante :

« Art. L. 222-11. [...]. »

Art. 4. À la suite de l'article L. 222-11 nouveau du même code, il est inséré un article L. 222-12 nouveau qui prend la teneur suivante :

« Art. L. 222-12. [...]. » »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 10 décembre 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes