

**Résumé de la Contre-Opinion de la CES**  
concernant les conclusions de l'Avocat Général Emiliou  
présentées le 14 janvier 2025  
dans l'affaire C-19/23 *Danemark contre PE et  
Conseil* devant la Cour de justice de l'Union  
européenne concernant un recours en  
annulation de la Directive (UE) 2022/2041 sur les  
Salaires minimums adéquats

**Introduction : L'avis de l'Avocat Général devrait être  
rejeté dans son intégralité pour cause d'erreur de droit**

Dans sa Contre-Opinion, la Confédération européenne des syndicats (CES) expose son point de vue en réaction à l'opinion présentée par l'avocat général (AG) Emiliou dans l'affaire [C-19/23 \*Danemark c. PE et Conseil\*](#) devant la Cour de justice de l'Union européenne. Le 14 janvier 2025, l'avocat général Emiliou a rendu son avis (non contraignant) dans lequel il recommande à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) d'annuler intégralement la Directive sur les Salaires minimums adéquats (DSMA) ([2022/2041](#)) au motif que celle-ci est incompatible avec l'article 153, paragraphe 5, du TFUE, disposition qui exclut les "rémunérations" de la compétence réglementaire conférée à l'UE en vertu des Traités.

La CES considère respectueusement que l'AG a commis une erreur de droit en parvenant à cette conclusion et demande à la Cour de rejeter l'avis dans son intégralité.

L'analyse de l'Opinion par la CES est que la conclusion de l'avocat général et les arguments qui l'ont conduit à cette conclusion sont tout simplement erronés en droit. Il apparaît que l'AG a fondé son avis sur une compréhension historiquement erronée et réductrice du cadre constitutionnel dans lequel la DSMA, les politiques sociales de l'UE et les partenaires sociaux opèrent.

L'Opinion de l'AG selon laquelle le législateur européen a agi en violation de ses compétences lors de l'adoption de la DSMA aurait de profondes conséquences pour des millions de travailleurs européens s'ils percevaient que les avantages largement salués de la DSMA sont refusés, entraînant une perte de confiance dans l'ensemble du projet européen. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une erreur de droit, cela suggère que la logique qui a conduit à la conclusion de l'AG est contre-intuitive et que l'argumentation alternative avancée par la CES (et d'autres) est plus susceptible d'être en accord avec l'architecture juridique de l'UE.

La CES considère que l'AG est parvenu à ses conclusions en n'accordant pas suffisamment d'importance ou même en ne reconnaissant pas des aspects essentiels du riche cadre juridique international et européen et de la jurisprudence, y compris la valeur profonde du travail et du salaire décent, de la négociation collective et de la prise de décision conjointe par les partenaires sociaux. Ces garanties sont toutes des moteurs importants pour la dignité humaine et le progrès social, qui peuvent être trouvés parmi les valeurs et les objectifs fondamentaux que l'UE doit également protéger et promouvoir. Cependant, la CES soutient respectueusement que l'argument de l'AG ne rend pas justice à ces sources de droit et est, à certains égards, incohérent et contradictoire.



## **Le contexte : La nécessité d'une compréhension holistique et sociale du paysage juridique de l'UE**

Selon les termes de l'AG Emiliou, "[l]a présente action n'est *pas* née dans le vide". Nous sommes d'accord, bien sûr, mais pour une raison très différente de celle suggérée par l'avocat général lorsqu'il a fait référence à la tristement célèbre affaire *Laval* ([C-341/05](#)). La question qui se pose dans l'affaire de la DSMA est fondamentalement différente de celle de l'affaire *Laval*, qui mettait en balance un droit syndical fondamental avec une liberté économique plutôt qu'un objectif social, et avec des considérations très différentes. L'arrêt a écarté un objectif social, le droit à l'action collective, bien que l'article 153, paragraphe 5, du TFUE protège ce droit contre toute ingérence. Les arguments syndicaux en faveur des droits sociaux et de l'égalité salariale ont été rejetés au profit d'un raisonnement juridique fondé sur la concurrence et l'intégration des marchés. En revanche, la DSMA établit un cadre pour la protection et la promotion de niveaux de salaires décents et de la négociation collective qui s'aligne sur les objectifs sociaux des traités et n'est pas en tension avec leurs objectifs économiques. Il n'est pas surprenant que l'arrêt *Laval* ait eu des conséquences concrètes et négatives considérables sur les salaires et les négociations collectives à travers toute l'Europe. La DSMA aura toutefois l'effet inverse.

La CES souligne que les conséquences sociales négatives de l'arrêt *Laval* offrent des leçons importantes pour l'Union, ainsi que d'autres expériences négatives issues du Semestre européen, du Mécanisme européen de stabilité financière et des Mémoires d'accord de la crise de la dette souveraine. L'arrêt *Laval* soulève de sérieuses questions sur les limites de la politique économique de l'UE et sur sa légitimité à interférer directement avec les niveaux de salaires et les négociations collectives.

Dans une Union fondée sur la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit, la protection et la promotion de salaires décents et de la négociation collective sont essentielles. C'est précisément pour cette raison que le chapitre des Traités consacré à la politique sociale a pour objectif d'équilibrer les pouvoirs économiques de l'UE. L'Union n'a pas seulement une finalité économique, mais aussi une finalité sociale, comme l'a confirmé la CJUE. Les Traités doivent donc être lus comme un tout ; les objectifs sociaux ne peuvent être éliminés ou dévalorisés par les objectifs économiques de l'Union.

L'Union d'aujourd'hui est bien plus qu'un marché. Il s'agit d'une économie sociale de marché qui, selon les Traités, doit œuvrer à l'amélioration constante des conditions de travail et de vie, au développement durable et au progrès social. La DSMA reflète cette ambition de l'UE, en servant un objectif beaucoup plus large que la réglementation des rémunérations. En tant que telle, elle consolide et incarne de manière essentielle l'interaction entre les politiques économiques et sociales de l'UE, et la CJUE est invitée à confirmer cette intégration des objectifs sociaux et économiques.

## **Sécurité juridique : L'interprétation restrictive de longue date de la l'exclusion du "salaire" doit être maintenue**

Bien que l'avocat général ait choisi une analyse réductrice du contexte juridique dans lequel la DSMA a vu le jour, il plaide néanmoins en faveur d'une interprétation trop extensive de l'exclusion de la "rémunération" prévue à l'article 153, paragraphe 5, du TFUE. Plutôt qu'une interprétation téléologique, l'avocat général suit principalement une interprétation littérale des traités et de la DSMA. Il est toutefois intéressant de noter qu'il



ne souligne pas le fait que les traductions danoise [*lønforhold*] et suédoise [*löneförhållanden*] du texte de la DSMA utilisant "pay *relations*" plutôt que "pay" semblent suggérer une lecture nettement plus large que les autres versions linguistiques officielles des traités, qui utilisent toutes des traductions correspondant plus strictement à "pay", "wages" ou "remuneration".

En règle générale, toute restriction légale doit être interprétée de manière stricte et son objectif doit être compris dans son contexte plus large. Aux fins de l'article 153, paragraphe 5, du TFUE, il s'ensuit que l'exclusion de la "rémunération" doit être lue à la lumière de l'ensemble de l'article 153 du TFUE, qui décrit les compétences législatives de l'UE dans le domaine social, mais aussi au regard des objectifs de politique sociale de l'UE énoncés à l'article 151 du TFUE, et dans le contexte du chapitre sur la politique sociale et des Traités dans leur ensemble.

Comme déjà souligné, l'exclusion des "rémunérations" en vertu de l'article 153, paragraphe 5, du TFUE n'a pas empêché les politiques économiques de l'Union d'interférer directement avec les salaires. Ainsi, par exemple, dans le cadre du chapitre sur la politique sociale des Traités, l'article 157 du TFUE relatif à l'égalité de rémunération entre les travailleurs masculins et féminins contient une définition explicite de la rémunération. En ce qui concerne plus particulièrement l'article 153, paragraphe 1, du TFUE, le point f) relatif à la "représentation et à la défense collective" fait explicitement référence aux motifs d'exclusion énoncés au paragraphe 5, tandis que le point b) relatif aux "conditions de travail" ne contient aucune réserve de ce type.

À ce stade, il convient de rappeler que la DSMA a été spécifiquement adoptée sur la base de l'article 153, paragraphe 1, point b), du TFUE ("conditions de travail"). La pertinence de ce choix de base juridique est également confirmée par la jurisprudence de longue date de la CJUE, selon laquelle la rémunération constitue un élément essentiel et intégral des conditions de travail. Toutefois, dans son interprétation étroite et littérale, l'AG néglige largement cette jurisprudence bien établie de la Cour, qui confirme une application restrictive de l'article 153, paragraphe 5, du TFUE. La Cour a toujours considéré que les mesures qui ne fixent pas les niveaux de salaire individuels, n'harmonisent pas un salaire minimum ou le niveau des différentes composantes du salaire ne constituent pas une ingérence directe dans l'exclusion de la "rémunération". Selon la Cour, une interprétation plus large de cette exclusion priverait les objectifs sociaux visés à l'article 151 du TFUE et les politiques sociales visées à l'article 153 du TFUE d'une grande partie de leur substance.

Alors que la CES est d'avis que la DSMA en tant que telle ne régit pas les salaires, l'AG insiste sur le fait que même des exigences générales et peu contraignantes concernant les cadres de fixation des salaires des États membres représentent une interférence directe avec cette exclusion des "salaires". Même en affirmant "qu'il n'existe aucune compétence pour les matières couvertes par l'article 153(5) du TFUE", l'AG ignore complètement la quantité considérable de droit dérivé de l'UE en vertu de l'article 153 du TFUE et au-delà, qui régit indirectement ou plutôt directement les rémunérations. Pour n'en citer que quelques-uns, la Directive sur les travailleuses enceintes (92/85) garantit une rémunération adéquate pendant le congé de maternité, la Directive sur le temps de travail (2003/88) stipule un droit au congé annuel payé, la Directive révisée sur le détachement des travailleurs (2018/957) prévoit des indemnités ou le remboursement des dépenses pour couvrir les frais de voyage, de repas et d'hébergement, la Directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée (2019/1158) contient des exigences concernant la rémunération pendant le congé de paternité, et la Directive sur la transparence salariale (2023/970) impose des critères neutres en matière de sexe pour la fixation des salaires.



## **L'autonomie des partenaires sociaux : La pertinence de la protection et de la promotion par opposition à l'ingérence**

La CES estime que l'interprétation de l'article 153(5) du TFUE faite par l'AG devrait être rejetée également en raison de sa compréhension biaisée de l'autonomie des partenaires sociaux. S'il est vrai que l'exclusion des "rémunérations" vise à sauvegarder la liberté contractuelle des travailleurs et des employeurs, cette sauvegarde contribue également à la cohésion sociale et empêche le dumping social. Toutefois, l'AG commet une erreur d'interprétation en suggérant que la concurrence salariale serait l'une des justifications légitimes de cette exclusion. Au contraire, une telle interprétation priverait d'efficacité les objectifs généraux poursuivis par le chapitre de la politique sociale de l'UE, y compris le respect de l'autonomie des partenaires sociaux eux-mêmes.

Une lecture complète du cadre juridique de l'UE est une condition préalable à la compréhension du contexte juridique et institutionnel dans lequel le chapitre sur la politique sociale fonctionne. Il en va de même pour une compréhension correcte de l'interaction entre l'autonomie des partenaires sociaux et le droit de l'Union. Le respect de l'autonomie des partenaires sociaux ne s'accompagne pas seulement d'une obligation négative pour l'UE de s'abstenir d'interférer dans leur liberté contractuelle, mais aussi d'une obligation positive pour l'Union de protéger et de promouvoir cette autonomie, comme l'affirment également les normes internationales et européennes pertinentes en matière de droits de l'homme.

En tant que domaine de compétences partagées en vertu des traités, la politique sociale de l'UE se caractérise par une architecture de gouvernance multiple, identifiant une variété d'acteurs et de niveaux de réglementation du travail, allant des institutions de l'UE et des États membres aux partenaires sociaux. Toutefois, aucun de ces acteurs ne s'exclut mutuellement. À titre d'exemple, l'article 151 du TFUE reconnaît d'une part la diversité des systèmes nationaux de relations industrielles, mais identifie d'autre part la promotion du dialogue entre les partenaires sociaux comme l'un des objectifs politiques de l'Union.

Cette division du travail qui se chevauche quelque peu se reflète également dans la formulation de l'article 153 du TFUE. Toutefois, cette ambiguïté permet également un certain degré de flexibilité en termes de prise en compte des différents niveaux, acteurs et outils de la réglementation du travail. Si l'on considère plus particulièrement la DSMA, ses dispositions offrent l'espace nécessaire pour tenir pleinement compte de cette diversité, en préservant les prérogatives des États membres et des partenaires sociaux en matière de fixation des salaires au niveau national par la loi et/ou la négociation collective. Il est clair que non seulement l'autonomie des partenaires sociaux, mais aussi l'exclusion des "salaires" ont partie des principales considérations de la Commission européenne et du législateur européen lors de l'élaboration et de l'adoption de la DSMA.



## **Liberté d'association : La promotion de la négociation collective est essentielle aux objectifs sociaux.**

Enfin, les incohérences du raisonnement de l'AG aboutissent à une interprétation étroite de l'exclusion de la "liberté d'association" en vertu de l'article 153, paragraphe 5, du TFUE, après avoir constamment soutenu que l'exclusion des "rémunérations" dans ce même article devrait recevoir une interprétation large. En second lieu, il conclut que même si la Cour a décidé que la Directive ne devait pas être annulée dans son intégralité, ses dispositions spécifiques sur les négociations collectives à l'article 4, paragraphe 1, point d), et à l'article 4, paragraphe 2, de la Directive appellent néanmoins à une annulation partielle de la directive. Selon l'AG, ces articles ne sont pas indispensables pour atteindre les objectifs généraux de la DSMA. Selon l'AG, la négociation collective n'est qu'un moyen et non une fin en soi.

La CES considère que cet argument d'une annulation partielle de la DSMA doit également être rejeté par la Cour. Comme expliqué concernant l'autonomie des partenaires sociaux, les Traités en général et le chapitre sur la politique sociale en particulier reconnaissent la négociation collective comme un moyen légitime de réglementation du travail. Dans le même esprit, la DSMA prévoit l'espace nécessaire pour que les employeurs et les travailleurs puissent exercer leurs prérogatives. La mise en place d'un cadre favorable à la négociation collective en vertu de la législation européenne n'empiète pas sur les mécanismes nationaux de fixation des salaires, précisément parce qu'il existe un lien inhérent entre les deux, qui ne peut être réduit à une simple question de soit/ou.

La CJUE a clairement reconnu la négociation collective comme un droit fondamental et son lien inhérent avec la rémunération. De même, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que la négociation collective constitue un élément essentiel du droit à la liberté d'association. Afin de ne pas compromettre l'efficacité des objectifs de politique sociale de l'UE en matière de protection et de promotion de la négociation collective, il convient donc de rappeler une fois encore l'importance d'interpréter de manière stricte toute restriction prévue par les Traités, qu'il s'agisse des conditions législatives liées à la "représentation et à la défense collective" ou des motifs d'exclusion concernant la "liberté d'association" ou les "rémunérations".

## **Conclusion : La Directive doit être maintenue dans son intégralité en tant qu'expression juridique d'une Europe sociale.**

En matière de rémunération et de négociation collective, les obligations et les compétences conférées à l'Union ne peuvent manifestement pas être réduites à une approche de "*laissez-faire*", comme l'a déduit à tort l'AG. Au contraire, elles s'accompagnent d'impératifs importants, non seulement pour s'abstenir de toute ingérence directe, mais aussi pour prendre des mesures positives afin de protéger et de promouvoir les droits et les intérêts collectifs des travailleurs.

Pour toutes ces raisons, la CES demande donc à la Cour de confirmer la validité de la DSMA dans son intégralité, en tant qu'acte législatif européen unique en son propre droit confirmant ainsi la richesse et la profondeur de la dimension sociale au sein de l'ordre juridique de l'UE.