

Luxembourg, le 13 janvier 2025

**Objet : Projet de loi n°8437<sup>1</sup> 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. (6717VKA/SBE)**

*Saisine : Ministre du Travail  
(20 septembre 2024)*

## **Avis de la Chambre de Commerce**

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de modifier certaines dispositions 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 (ci-après la « Directive »)<sup>2</sup>. Le délai accordé aux Etats membres pour la transposition de la Directive était fixé au 15 novembre 2024.

### **En bref**

- Le projet de loi sous avis transpose fidèlement la directive « salaires minimaux adéquats » concernant le volet relatif à la fixation des salaires minimaux légaux adéquats ainsi que la participation des partenaires sociaux à la fixation et à l'actualisation de ces salaires minimaux légaux.
- Quant au second volet de la Directive relatif à la promotion des négociations collectives, qui impliquera d'établir un plan d'action, il sera transposé ultérieurement par un projet de loi distinct.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis.

<sup>1</sup> [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

<sup>2</sup> [Directive \(UE\) 2022/2041 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne](#)

## Rappel concernant la Directive

Dans le but d'améliorer les conditions de vie et de travail ainsi que de réduire les inégalités salariales au sein de l'Union européenne<sup>3</sup> (ci-après « UE »), la Directive vise à :

- établir des exigences minimales à l'échelle de l'UE,
- définir des obligations procédurales pour le caractère adéquat des salaires minimaux légaux<sup>4</sup>, améliorer l'accès effectif des salariés à la protection offerte par les salaires minimaux, sous la forme d'un salaire minimum légal lorsqu'il existe, ou sous la forme prévue dans les conventions collectives de travail,
- promouvoir la négociation collective en vue de la fixation des salaires ;
- étendre le taux de couverture des conventions collectives<sup>5</sup> via la mise en place de plans d'action visant à renforcer la couverture des négociations collectives, particulièrement dans les pays où moins de 80 % des travailleurs sont couverts par ces accords.

Par contre, et ainsi qu'il ressort du considérant 19<sup>6</sup>, la Directive :

- **n'enfreint pas l'autonomie des partenaires sociaux ou leur droit de négocier et de conclure des conventions collectives**,
- n'oblige pas les Etats membres à mettre en place un salaire minimal légal, ni à déclarer toute convention collective d'application générale,
- **ne porte pas atteinte au droit des Etats membres de décider de la fixation des salaires minimaux légaux, de leur niveau** et de l'accès à la protection qu'ils offrent, et de mettre en place des mesures plus favorables ou des conventions collectives,
- ne fournit pas des motifs pour la régression du niveau général de protection déjà accordé aux salariés dans les Etats membres.

Les auteurs du Projet ont pris le soin de rappeler dans l'exposé des motifs à la fois les objectifs de la Directive et ses limites, ce que la Chambre de Commerce salue eu égard à l'importance des dispositions en jeu pour tous les employeurs et spécialement les entreprises luxembourgeoises.

---

<sup>3</sup> Suivant le **considérant 7** de la Directive : « *De meilleures conditions de vie et de travail, notamment grâce à des salaires minimaux adéquats, sont bénéfiques pour les travailleurs et les entreprises de l'Union, ainsi que pour la société et l'économie en général, et constituent une condition préalable pour parvenir à une croissance équitable, inclusive et durable. Remédier aux différences importantes observées en ce qui concerne la couverture et le caractère adéquat de la protection offerte par des salaires minimaux contribue à renforcer l'équité du marché du travail de l'Union et à prévenir et réduire les inégalités de salaire et les inégalités sociales, ainsi qu'à promouvoir le progrès économique et social et la convergence vers le haut. La concurrence dans le marché intérieur devrait reposer sur des normes sociales élevées, y compris un niveau élevé de protection des travailleurs et la création d'emplois de qualité, et sur l'innovation et l'amélioration de la productivité, tout en garantissant des conditions de concurrence équitables.* »

<sup>4</sup> S'ils existent, le cas échéant. **L'article 3, point 1)** de la Directive définit le salaire minimum légal comme suit : « *un salaire minimum fixé par la loi ou par d'autres dispositions juridiques contraignantes, à l'exclusion des salaires minimaux fixés par des conventions collectives qui ont été déclarées d'application générale sans aucune marge d'appréciation de la part de l'autorité qui les déclare quant au contenu des dispositions applicables* ».

<sup>5</sup> **L'article 3, point 4)** de la Directive définit la convention collective comme suit : « *une convention écrite concernant les dispositions relatives aux conditions de travail et d'emploi, conclue par les partenaires sociaux ayant la capacité de négocier au nom des travailleurs et des employeurs conformément au droit national et aux pratiques nationales, y compris les conventions collectives qui ont été déclarées d'application générale* ».

<sup>6</sup> Suivant le **considérant 19** de la Directive : « *la présente directive ne vise ni à harmoniser le niveau des salaires minimaux dans l'ensemble de l'Union, ni à établir un mécanisme uniforme de fixation des salaires minimaux. Elle n'interfère pas avec la liberté des Etats membres de fixer des salaires minimaux légaux ou de promouvoir l'accès à la protection offerte par des salaires minimaux prévue par des conventions collectives, conformément au droit national, aux pratiques nationales et aux spécificités de chaque Etat membre et dans le plein respect des compétences nationales et du droit des partenaires sociaux à conclure des conventions. La présente directive n'impose pas et ne saurait être interprétée comme imposant aux Etats membres dans lesquels la formation des salaires est assurée exclusivement par voie de conventions collectives de mettre en place un salaire minimum légal ou de déclarer les conventions collectives d'application générale. En outre, la présente directive n'établit pas le niveau de rémunération, qui relève du droit des partenaires sociaux à conclure des conventions à l'échelon national et de la compétence des Etats membres en la matière* ».

Afin de mieux appréhender les dispositions de la Directive qui sont à transposer, la Chambre de Commerce souligne finalement que ses articles sont regroupés suivant quatre chapitres :

- Chapitre I - les dispositions générales (dont les définitions et la promotion des négociations collectives en vue de la fixation des salaires) (articles 1 à 4),
- Chapitre II - les dispositions relatives aux salaires minimaux légaux (articles 5 à 8),
- Chapitre III - les dispositions transversales (articles 9 à 13),
- Chapitre IV - les dispositions finales (articles 14 à 19).

### **Considérations générales**

A titre liminaire, la Chambre de Commerce souligne que si la Directive comporte deux volets, d'une part, les salaires minimaux légaux adéquats et, d'autre part, la promotion des négociations collectives en vue de la fixation des salaires, le Projet a pour objet de transposer uniquement le volet de la Directive relatif aux salaires minimaux légaux adéquats alors que la transposition du second volet relatif à la promotion des négociations collectives a été reportée à une date ultérieure et devrait faire l'objet d'un projet de loi distinct.

En effet, ainsi que les auteurs du Projet ont pris soin de la rappeler dans l'exposé des motifs, *« [a]u moment de l'élaboration du présent projet de loi, 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. Les partenaires sociaux ont été invités à présenter leurs positions et propositions une première fois lors de la réunion du Comité permanent du travail et de l'emploi en date du 8 février 2024 sous la présidence du Ministre du Travail Georges Mischo. Leurs propositions et remarques seront prises en compte dans le cadre de l'élaboration d'un futur avant-projet de loi portant modification du dispositif relatif aux conventions collectives de travail. »*

Nonobstant l'annonce d'un projet de loi distinct pour couvrir ce second volet de la Directive, les auteurs expliquent déjà dans l'exposé des motifs que du fait que le taux de couverture des négociations collectives au Luxembourg est inférieur au seuil de 80% fixé par la Directive<sup>7</sup> (il se situe actuellement légèrement au-dessus de 50%), un plan d'action<sup>8</sup> devra être établi pour promouvoir les négociations collectives.

### **Quant au volet de la Directive relatif aux salaires minimaux légaux adéquats**

Pour les Etats membres qui, comme le Luxembourg, disposent d'un salaire minimum légal, les dispositions afférentes de la Directive s'imposent<sup>9</sup>, à savoir celles relatives :

- à la procédure de fixation de salaires minimaux légaux adéquats,
- au respect des principes de non-discrimination et de proportionnalité en cas de variations ou retenues différentes applicables à des taux de salaires minimaux légaux différents pour des catégories spécifiques de travailleurs,
- à la participation des partenaires sociaux à la fixation et à l'actualisation des salaires minimaux légaux, ainsi qu'
- à l'accès effectif des travailleurs aux salaires minimaux légaux.

<sup>7</sup> Article 4, paragraphe 2 de la Directive.

<sup>8</sup> Selon l'exposé des motifs, le plan d'action devra comporter deux parties : d'une part, il devra prévoir des modifications législatives pour moderniser le dispositif légal relatif aux conventions collectives de travail et créer un cadre propice pour la conclusion de conventions collectives de travail ; d'autre part, le plan d'action devra contenir différentes mesures ayant pour but de promouvoir la négociation et la conclusion de conventions collectives de travail, qui viendront s'ajouter aux modifications législatives apportées au dispositif relatif aux conventions collectives de travail.

<sup>9</sup> Il s'agit des articles 5 à 8 de la Directive.

La Chambre de Commerce juge utile de revenir plus spécialement sur les dispositions relatives à la procédure de fixation de salaires minimaux légaux adéquats, et à la participation des partenaires sociaux à la fixation et à l'actualisation des salaires minimaux légaux.

### **Quant à la procédure de fixation de salaires minimaux légaux adéquats**

Au Luxembourg, un salaire social minimum légal<sup>10</sup> est aujourd'hui en place (dont la naissance et les évolutions sont rappelés dans l'exposé des motifs du Projet). Il s'applique en principe à tous les salariés et dans tous les secteurs d'activité. Le niveau du salaire social minimum légal luxembourgeois est **régulé par deux mécanismes distincts**.

D'une part, l'article L.222-2 (2) du Code du travail prévoit un **mécanisme d'adaptation structurelle du salaire social minimum** en vertu duquel le Gouvernement doit soumettre tous les deux ans à la Chambre des députés un rapport sur l'évolution des conditions économiques générales et des revenus, accompagné, le cas échéant, d'un projet de loi portant relèvement du niveau du salaire social minimum. En application de ce principe, la dernière augmentation du niveau du salaire minimum a eu lieu au 1<sup>er</sup> janvier 2023 (+ 3,2%) par le biais de l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2022 portant relèvement du niveau du salaire social minimum. La Chambre de Commerce souligne par ailleurs que le Gouvernement vient de déposer un projet de loi visant à relever le salaire social minimum de 2,6% au 1<sup>er</sup> janvier 2025<sup>11</sup>, à propos duquel elle rendra un avis séparé.

D'autre part, le salaire social minimum est également soumis, comme tous les autres salaires au Luxembourg, à l'**adaptation à l'indice des prix à la consommation**, plus connu sous le terme de l'indexation<sup>12</sup>. Ainsi, lorsque l'indice des prix à la consommation augmente de 2,5 % au cours du semestre précédent, le salaire social minimum est adapté suivant ce même pourcentage à compter du mois qui suit. Ainsi, la dernière indexation des salaires a eu lieu le 1<sup>er</sup> septembre 2023.

Selon l'exposé de motifs du Projet, « *le salaire social minimum luxembourgeois remplit en grande partie les critères prévus par la Directive. L'interaction entre le mécanisme d'adaptation structurelle du salaire social minimum prévue par la loi et le système de l'indexation permet ainsi de garantir le caractère adéquat du salaire minimum luxembourgeois* ».

S'agissant de l'article L.222-2 (2) du Code du travail qui prévoit un **mécanisme d'adaptation structurelle du salaire social minimum**, la Chambre de Commerce relève que le Projet complète cet article pour préciser que « *sont à prendre en considération dans le cadre de la fixation d'un éventuel relèvement du niveau du salaire social minimum y inclure expressément les critères suivants* :

- a) *le pouvoir d'achat du salaire social minimum, compte tenu du coût de la vie,*
- b) *le niveau général et la répartition des salaires,*
- c) *le taux de croissance des salaires,*
- d) *les niveau et évolution de la productivité nationale à long terme.* »

La Chambre de Commerce note que cet ajout vise à assurer la transposition de l'article 5, paragraphe 2 de la Directive et rappelle qu'à l'heure actuelle, la loi ne fixe pas de critères précis pour la réévaluation du salaire minimum même si, selon les auteurs du Projet, ces critères étaient de fait d'ores et déjà pris en compte dans le cadre de l'établissement du rapport que le Gouvernement doit soumettre biennuellement à la Chambre des députés sur l'évolution des conditions économiques et générales et des revenus.

<sup>10</sup> Article L.222-1 et suivants du Code du travail

<sup>11</sup> Il s'agit du projet de loi n°8459 portant modification de l'article L. 222-9 du Code du travail.

<sup>12</sup> Article L.222-3 du Code du travail

Dans la mesure où la Directive impose aux Etats membres de fixer les critères de réévaluation de manière claire dans la législation nationale, **leur insertion formelle dans le Code du travail est pertinente aux yeux de la Chambre de Commerce pour assurer une transposition conforme de la Directive.**

**Quant à la participation des partenaires sociaux à la fixation et à l'actualisation des salaires minimaux légaux**

Un nouvel article L.222-12 est inséré dans le Code du travail qui prévoit la création d'un organe consultatif auprès du Ministère du travail, chargé de conseiller le gouvernement sur les questions liées aux salaires minimaux légaux. Cet organe consultatif aura pour mission d'examiner et de suivre régulièrement l'évolution du niveau du salaire social minimum et d'échanger sur les informations concernant sa fixation et son actualisation. Il pourra faire établir des bilans, des analyses, des études ou des statistiques par l'IGSS<sup>13</sup>, le STATEC<sup>14</sup> ou le RETEL<sup>15</sup>.

La Chambre de Commerce note que l'ajout du nouvel article L.222-12 détaillé ci-dessus vise à assurer la transposition de l'article 5, paragraphe 6 et de l'article 7<sup>16</sup> de la Directive<sup>17</sup>, le Projet soulignant que « *force est de constater qu'au Luxembourg un tel organe consultatif n'existe pas à ce jour* »<sup>18</sup>.

S'agissant de la composition de cet organe consultatif, il est prévu d'inclure en plus d'un délégué nommé respectivement par le Ministère du Travail, l'ITM<sup>19</sup>, l'IGSS, le STATEC, et l'ADEM<sup>20</sup>:

- 2 délégués nommés sur proposition des organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national dans le secteur privé,
- ainsi que 2 délégués nommés sur proposition des organisations professionnelles des employeurs.

Enfin, la Chambre de Commerce estime nécessaire qu'un règlement grand-ducal soit adopté en parallèle du Projet pour préciser les modalités relatives au fonctionnement de cet organe consultatif (règles de quorum et de vote...).

\* \* \*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le Projet de loi sous avis.

VKA/SBE/DJI

<sup>13</sup> Inspection générale de la sécurité sociale

<sup>14</sup> Institut national de la Statistique et des études économiques

<sup>15</sup> Réseau d'études sur le marché du travail et de l'emploi

<sup>16</sup> L'article 7 de la Directive prévoit la participation des partenaires sociaux à la fixation et à l'actualisation des salaires minimaux légaux, y compris par leur participation aux organes consultatifs visés à l'article 5, paragraphe 6.

<sup>17</sup> Suivant le **considérant 26** de la Directive « *Il est nécessaire que des règles et des procédures solides et des pratiques efficaces soient en place pour la fixation et l'actualisation des salaires minimaux légaux afin de parvenir à des salaires minimaux adéquats (...). Ces règles, procédures et pratiques comprennent un certain nombre de composantes pour contribuer au caractère adéquat des salaires minimaux légaux, notamment des critères visant à guider les Etats membres dans la fixation et l'actualisation des salaires minimaux légaux et des indicateurs permettant d'évaluer leur caractère adéquat, des actualisations régulières et en temps utile, l'existence d'organes consultatifs et la participation des partenaires sociaux.* »

<sup>18</sup> Cf. commentaire de l'article unique, Ad. 4°

<sup>19</sup> Inspection du travail et des mines

<sup>20</sup> Agence pour le développement de l'Emploi